



3 1761 11972323 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723237>



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable JOAN FRASER

Présidente :

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 2, 2010

Thursday, June 3, 2010

Le mercredi 2 juin 2010

Le jeudi 3 juin 2010

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Third and fourth meetings on:

Bill S-9, An Act to amend
the Criminal Code (auto theft and
trafficking in property obtained by crime)

Eighth meeting on:

The study of the
DNA Identification Act

Troisième et quatrième réunions concernant :

Le projet de Loi S-9, Loi modifiant le Code criminel et
d'autres lois (vol d'automobile et
trafic de biens criminellement obtenus)

Huitième réunion concernant :

L'examen de la Loi sur l'identification
par les empreintes génétiques

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable John D. Wallace, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Carignan	(or Comeau)
Carstairs, P.C.	Rivest
* Cowan	Runciman
(or Tardif)	Watt

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Carstairs, P.C., replaced the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 3, 2010*).

The Honourable Senator Robichaud, P.C., replaced the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*June 3, 2010*).

The Honourable Senator Carignan replaced the Honourable Senator Housakos (*May 28, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable John D. Wallace

et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Carignan	(ou Comeau)
Carstairs, C.P.	Rivest
* Cowan	Runciman
(ou Tardif)	Watt

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 3 juin 2010*).

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 3 juin 2010*).

L'honorable sénateur Carignan a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 28 mai 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 2, 2010
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Rivest, Runciman, Wallace and Watt (12).

In attendance: Jennifer Bird and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 26, 2010, the committee continued its study of Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESSES:*Statistics Canada:*

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

Winnipeg Police Association:

Mike Sutherland, President.

University of Manitoba:

Rick Linden, Professor.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Representative.

Canadian Association of Crown Counsel:

Jamie Chaffe, President.

The chair made an opening statement.

Ms. McAuley, made a statement and, together with Ms. Dauvergne and Mr. Grimes, answered questions.

At 5:07 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Linden and Mr. Sutherland each made a statement and answered questions.

At 6:27 p.m., the committee suspended.

At 6:33 p.m., the committee resumed.

Mr. Downes made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 juin 2010
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Rivest, Runciman, Wallace et Watt (12).

Également présentes : Jennifer Bird et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente des communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 26 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Statistique Canada :*

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique.

Winnipeg Police Association :

Mike Sutherland, président.

Université du Manitoba :

Rick Linden, professeur.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, représentant.

Association canadienne des juristes de l'État :

Jamie Chaffe, président.

La présidente ouvre la séance.

Mme McAuley fait une déclaration, puis répond aux questions en collaboration avec Mme Dauvergne et M. Grimes.

À 17 h 7, la séance est suspendue.

À 17 h 10, la séance reprend.

MM. Linden et Sutherland font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 27, la séance est suspendue.

À 18 h 33, la séance reprend.

M. Downes fait une déclaration, puis répond aux questions.

At 7:13 p.m., the committee suspended.

At 7:15 p.m., the committee resumed.

Mr. Chaffe made a statement and answered questions.

At 8:02 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 3, 2010
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:36 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Robichaud, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Rivest, Runciman, Wallace and Watt (12).

In attendance: Jennifer Bird and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 26, 2010, the committee continued its study of Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Paula Clarke, Counsel, Criminal Law Policy Section.

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3

The chair asked whether clause 4 shall carry.

After debate, Mr. Bartlett and Ms. Clarke were invited to the table and answered questions. For the remainder of the meeting, they answered questions from time to time.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

À 19 h 13, la séance est suspendue.

À 19 h 15, la séance reprend.

M. Chaffe fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 2, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 3 juin 2010
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 36, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Robichaud, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Rivest, Runciman, Wallace et Watt (12).

Également présentes : Jennifer Bird et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente des communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 26 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

William Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Paula Clarke, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu

La présidente demande s'il est convenu d'adopter l'article 4.

Après une discussion, M. Bartlett et Mme Clarke sont invités à participer et répondent à des questions. Pendant le reste de la séance, ils répondent à des questions de temps à autre.

Il est convenu d'adopter l'article 4 avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

The chair asked whether clause 10 shall carry.

After debate it was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry, on division.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 11:07 a.m., the committee suspended.

At 11:10 a.m., the committee, pursuant to rule 92(2)(f), resumed in camera to consider a draft report.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its study of the provisions and operation of the *DNA Identification Act* (S.C. 1998, c. 37). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting.

It was agreed that the following material be filed as an exhibit with the clerk of the committee:

- Response from the Honourable Vic Toews, Minister of Public Safety to a question taken on notice by witness Barry MacKillop at the March 25, 2010 meeting, relating to the DNA study. (Exhibit 5900-3.40/L1-SS-1-7,2,"7")

It was agreed that the draft report on the statutory review of the *DNA Identification Act* be adopted, as amended.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version of the report, incorporating the changes discussed today, and making any necessary grammatical, typographical and/or editorial changes without modifying the substance of the report.

It was agreed that the chair be authorized to table the report in the Senate.

It was agreed that chair be authorized to ask that, pursuant to rule 131(2), the Senate request a complete and detailed response from the government to this report.

At 1:13 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

La présidente demande s'il est convenu d'adopter l'article 10.

Après une discussion, il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter l'article 12 avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi avec dissidence.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 11 h 7, la séance est suspendue.

À 11 h 10, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, la séance reprend à huis clos pour examiner un projet de rapport.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude des dispositions et de l'application de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques (L.C. 1998, ch. 37). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle durant la portion à huis clos de la séance d'aujourd'hui.

Il est convenu de déposer le document suivant auprès de la greffière du comité :

- Réponse de l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique, à une question prise en note par le témoin Barry MacKillop lors de la séance du 25 mars 2010 et concernant l'étude sur l'ADN. (pièce 5900-3.40/L1-SS-1-7, 2, « 7 »)

Il est convenu d'adopter le projet de rapport modifié sur l'examen de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Il est convenu d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à approuver la version finale du rapport, ainsi qu'à y insérer les modifications qui ont fait l'objet d'une discussion aujourd'hui et les corrections d'ordre grammatical, typographique ou de forme nécessaires sans modifier la teneur du rapport.

Il est convenu d'autoriser la présidente à déposer le rapport au Sénat.

Conformément à l'alinéa 131(2) du Règlement, il est convenu d'autoriser la présidente à demander au gouvernement de fournir une réponse complète et détaillée au rapport.

À 13 h 13, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 2, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m. to study Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime).

Senator Joan Fraser (*Chair*) is in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is meeting today to study Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime).

We are pleased to welcome our first witnesses, from Statistics Canada.

[*English*]

From the Canadian Centre for Justice Statistics, we have Julie McAuley, Director; Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program; and Craig Grimes, Senior Analyst. At least two of the three of you have been here almost as much as a number of senators. We welcome you all.

I believe you will make an opening statement, Ms. McAuley. Welcome.

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: Thank you for the opportunity to present to the committee regarding Bill S-9.

Statistics Canada does not take a position on the proposed amendments in the bill. The presentation we have prepared contains our most recent data on motor vehicle thefts. All data sources used are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data notes. We have also included supplemental information at the end of the presentation for the consideration of the committee and have distributed a copy of a *Juristat* article on motor vehicle theft that was released in 2008 using 2007 data.

My colleagues, Ms. Mia Dauvergne and Mr. Craig Grimes, will help answer any questions.

The first slide in the deck indicates that police-reported motor vehicle thefts in Canada have generally been declining since 1996. The rate of motor vehicle theft declined 15 per cent between 2007 and 2008. Police-reported motor vehicle thefts are incidents in which a land-based motorized vehicle is taken or attempted to be taken without the owner's authorization. It includes incidents where the perpetrator has the intent to steal a vehicle but is unsuccessful.

In 2008, police reported about 125,000 motor vehicle thefts, averaging about 340 stolen vehicles per day. This figure includes both completed and attempted incidents. A little over half of all motor vehicle thefts in 2008 involved cars and another one third were trucks.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 juin 2010

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, pour étudier le projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus).

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus).

Nous avons le plaisir d'accueillir nos premiers témoins, qui sont de Statistique Canada.

[*Traduction*]

Nous entendons aujourd'hui des représentants du Centre canadien de la statistique juridique. Il s'agit de Julie McAuley, directrice; Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers et Craig Grimes, analyste principal. Au moins deux d'entre vous êtes venus ici aussi souvent que certains sénateurs. Nous vous souhaitons la bienvenue à tous.

Je crois comprendre que Mme McAuley va faire la déclaration préliminaire. Bienvenue.

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : Merci de nous donner l'occasion de témoigner devant le comité au sujet du projet de loi S-9.

Statistique Canada ne se prononce pas sur les modifications proposées dans le projet de loi. Nous avons réuni les données les plus récentes que nous possédons sur le vol de véhicules à moteur. Toutes les sources de ces données sont indiquées clairement sur les diapositives que nous avons assorties de notes pertinentes. Nous avons aussi ajouté des compléments d'information à la fin pour la gouverne des membres du comité et nous avons fait distribuer copie d'un article de *Juristat* sur le vol de véhicules à moteur, article qui a été publié en 2008 et où figurent des données de 2007.

Mes collègues Mme Mia Dauvergne et M. Craig Grimes m'aideront à répondre à vos questions.

La première diapositive montre que les vols de véhicules à moteur déclarés par la police au Canada accusent un recul depuis 1996. Le taux des vols de véhicules à moteur a chuté de 15 p. 100 entre 2007 et 2008. Le nombre des vols de véhicules à moteur déclarés par la police correspond aux infractions au cours desquelles on subtilise ou on tente de subtiliser un véhicule à moteur garé et ce sans l'autorisation du propriétaire. Cela inclut les cas où l'auteur de l'infraction a l'intention de voler un véhicule mais échoue.

En 2008, la police a déclaré qu'environ 125 000 véhicules à moteur avaient été volés, c'est-à-dire en moyenne 340 véhicules par jour. Ce chiffre inclut les vols réalisés et les tentatives de vol. Un peu plus de la moitié des véhicules à moteur volés en 2008 étaient des automobiles et un tiers étaient des camions.

Motor vehicle theft is one of the most common types of police-reported crime in Canada. In 2008, they accounted for 6 per cent of all Criminal Code offences and 7 per cent of all non-violent offences.

The next slide shows that the highest rates of motor vehicle theft tend to be in the Western provinces and Northern Canada. In 2008, Manitoba had the highest reported motor vehicle theft rate in the country for the twelfth straight year. However, vehicle theft rates in Manitoba have declined in three of the past four years, including a 10 per cent drop in 2007 and a 39 per cent drop in 2008. This is a return to a rate not seen in Manitoba since the mid-1990s.

The next slide indicates that the same general geographical pattern is seen for Canada's census metropolitan areas. In 2008, the highest rates of motor vehicle theft were in Western Canada — in Winnipeg, Abbotsford-Mission and Kelowna. Winnipeg's rate has been among the highest in Canada for the past 16 years. In 2008, Winnipeg accounted for 81 per cent of Manitoba's motor vehicle thefts.

Motor vehicle theft is one of the least likely crimes to be solved by police. Of all vehicle thefts in 2008, 12 per cent resulted in an accused person being identified, compared to 34 per cent of all other non-violent offences.

Slide 5 shows that, similar to other non-violent offences, motor vehicle theft is a crime often associated with youth. In 2008, police-reported motor vehicle theft rates were highest among those 15 to 18 years old. Youth 12 to 17 years old accounted for approximately three in ten persons accused of motor vehicle theft in 2008, similar to the proportion of youth accused for other non-violent offences.

About 82 per cent of all persons accused of motor vehicle theft in 2008 were male. This compares to 76 per cent of males accused of other non-violent offences.

On slide 6, we can look at police-reported motor vehicle thefts and organized crime, drawing from analysis done in 2007. We do not yet have a reliable, direct way of measuring organized crime involvement, but vehicle recovery status has been used as a proxy measure. As you can see, about four in ten stolen vehicles were not recovered by police, suggesting that these may have been related to organized crime. Vehicle recovery rates were lowest in the province of Quebec and among the highest in Winnipeg.

In the next slide, we turn to the question of court outcomes for charges of motor vehicle theft. It is not possible to identify motor vehicle theft using court administrative records alone, since motor vehicle thefts are currently recorded together with other thefts under section 334 of the Criminal Code. However, we can link

Le vol de véhicules à moteur est un des crimes le plus souvent déclarés à la police au Canada. En 2008, il représentait 6 p. 100 de toutes les infractions au Code criminel et 7 p. 100 de toutes les infractions commises sans violence.

La diapositive suivante indique que les plus hauts taux de vols de véhicules à moteur seraient enregistrés dans les provinces de l'Ouest et dans le Nord du Canada. En 2008, c'est au Manitoba qu'on comptait le plus grand nombre de vols de véhicules à moteur déclarés et ce pour la douzième année consécutive. Toutefois, le taux des vols de véhicules à moteur au Manitoba a baissé au cours de trois des quatre dernières années, y compris une chute de 10 p. 100 en 2007 et une autre de 39 p. 100 en 2008. Cela veut dire qu'on revient à un taux qui n'avait pas été enregistré au Manitoba depuis le milieu des années 1990.

La diapositive suivante répartit les vols de véhicules à moteur selon la région métropolitaine de recensement. En 2008, le plus haut taux de vols de véhicules à moteur a été enregistré dans l'Ouest du Canada — à Winnipeg, Abbotsford-Mission et Kelowna. Depuis 16 ans, Winnipeg accuse un des plus hauts taux au Canada. En 2008, c'est à Winnipeg qu'ont été volés 81 p. 100 des véhicules à moteur volés au Manitoba.

Le vol de véhicules à moteur est l'un des crimes le moins souvent résolus par la police. En 2008, seulement 12 p. 100 des vols de véhicules à moteur se sont soldés par l'identification d'un prévenu, alors que dans le cas de toutes les autres infractions commises sans violence, ce pourcentage est de 34 p. 100.

On constate à la diapositive 5 que tout comme dans le cas des autres infractions commises sans violence, le vol de véhicules à moteur est un crime qui est l'apanage des jeunes. En 2008, le groupe des 15 à 18 ans accusait le taux le plus élevé de vols de véhicules à moteur déclarés par la police. Environ trois prévenus pour vol de véhicule à moteur sur 10 étaient des jeunes de 12 à 17 ans en 2008, ce qui se compare à la proportion de jeunes accusés d'autres infractions non violentes.

Environ 82 p. 100 des prévenus pour vol de véhicules à moteur étaient de sexe masculin en 2008. Dans le cas des autres infractions commises sans violence, les prévenus de sexe masculin représentaient 76 p. 100.

Sur la diapositive 6, vous pouvez voir les vols de véhicules à moteur déclarés par la police et le crime organisé. Ces données découlent d'une analyse réalisée en 2007. Nous n'avons pas encore trouvé de façon directe et fiable de mesurer l'implication du crime organisé, mais le taux de recouvrement de véhicules volés a été employé à titre de variable subrogative. Comme vous pouvez le voir, environ quatre véhicules volés sur dix n'ont pas été récupérés par la police, ce qui donne à penser que ces vols pourraient être liés au crime organisé. C'est dans la province de Québec que le taux de recouvrement de véhicules volés est le plus faible, et c'est à Winnipeg qu'il est le plus élevé.

Dans la diapositive suivante, nous revenons à la question des décisions rendues par les tribunaux à la suite de vols de véhicules à moteur. Il n'est pas possible de relever les vols de véhicules à moteur seulement à partir des dossiers administratifs des tribunaux, car ce type de vols est consigné en ce moment avec

court records, which contain criminal court outcomes, with police records, which contain offence characteristics, in order to identify this subset of theft in Canada.

The question of whether motor vehicle theft is treated differently from thefts in general by the courts is often asked. We recently linked these administrative files to answer this question for another project.

An unrepresentative sample of court records did show differences in the way in which theft in general and motor vehicle theft were treated by the courts. Incarceration was used more frequently for guilty charges of motor vehicle theft, and there were significant differences in the length of custody imposed by the courts for motor vehicle theft compared to other theft.

Section 335 of the Criminal Code describes taking a motor vehicle without consent as an offence resembling theft. In slide 8, we see that several thousand of these theft-like charges are heard in Canadian criminal courts each year. The number of charges heard against youth has been declining since the introduction of the Youth Criminal Justice Act, while the number of these charges heard against adults has generally been increasing over the last decade.

The proportion of guilty findings for adults and youth tend to be higher for this charge than charges generally, but almost identical to the proportion found guilty for theft in general, section 334.

Next, we turn our attention to data currently available from criminal courts on the possession of property obtained by crime. Since trafficking in such property is a new offence proposed under Bill S-9, it is not possible to provide data on the extent to which these cases also include trafficking of that property. However, it is possible to provide data on the number of cases that contain the underlying offence of possession of property obtained by crime. Since 2000-01, approximately 10 per cent of cases, or roughly 40,000 cases each year, have contained at least one charge for property obtained by crime.

In summary, motor vehicle theft continues to be a high-volume offence in Canada, but Canada's police-reported motor vehicle theft rate has been declining since 1996. Motor vehicle theft rates are particularly high in the West. Vehicle recovery rates serve as a proxy for organized crime involvement, and we have seen that recovery rates vary across the country. Stolen vehicles are less often recovered in Quebec than elsewhere in Canada, while the recovery rate was among the highest in Winnipeg.

toutes les autres catégories de vols énoncés dans l'article 334 du Code criminel. Toutefois, nous pouvons établir un lien avec les dossiers judiciaires, qui comprennent des décisions rendues dans les affaires pénales, des dossiers de police et certaines caractéristiques sur l'infraction, permettant ainsi de relever cette sous-catégorie de vol au Canada.

On nous demande souvent si les vols de véhicules à moteur sont traités différemment des autres types de vols par les tribunaux. Récemment, nous avons établi un lien entre les dossiers administratifs pour répondre à cette question dans le cadre d'un autre projet.

Un échantillon non représentatif des dossiers judiciaires a montré des différences dans la façon dont les vols de véhicules à moteur étaient traités par les tribunaux par rapport aux autres types de vols. On avait plus souvent recours à l'incarcération dans les cas de condamnation pour vol de véhicules à moteur, et on a dénoté des différences considérables dans la durée de l'incarcération pour ce type d'accusation par rapport à tous les autres types de vols.

L'article 335 du Code criminel stipule que le fait de prendre un véhicule à moteur sans le consentement du propriétaire constitue une infraction similaire au vol. Dans la diapositive 8, on constate que plusieurs milliers de causes impliquant des accusations assimilables au vol ont été entendues par les tribunaux pénaux canadiens chaque année. Le nombre d'accusations portées contre les jeunes a chuté depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, alors que le nombre d'accusations portées contre des adultes a été généralement à la hausse au cours des 10 dernières années.

La proportion de condamnations d'adultes et de jeunes a tendance à être plus élevée pour ce type d'accusation par rapport aux autres, mais elle est presque identique à celle des accusés déclarés coupables de vol en vertu de l'article 334.

Passons maintenant aux données fournies par les tribunaux pénaux au sujet de la possession de biens criminellement obtenus. Le trafic de ce type de biens constitue une nouvelle infraction proposée par le projet de loi S-9. Or, il est impossible d'obtenir des données sur la mesure selon laquelle ces dossiers judiciaires comprennent également des accusations de trafic de biens criminellement obtenus. Toutefois, il est possible d'obtenir des données sur le nombre de causes qui comprennent une infraction sous-jacente de possession de biens criminellement obtenus. Depuis 2000-2001, environ 10 p. 100 des cas, soit plus ou moins 40 000 dossiers par année, comprenaient au moins une accusation de possession de biens criminellement obtenus.

Bref, le vol de véhicules à moteur continue d'être très présent au Canada, mais le taux de vols de véhicules à moteur déclarés par la police continue d'être à la baisse depuis 1996. Les taux de vols de véhicules à moteur sont particulièrement élevés dans l'Ouest du pays. Les taux de recouvrement des véhicules servent de variable subrogative pour évaluer l'implication du crime organisé, ce qui nous a amené à constater que les taux de recouvrement varient d'un bout à l'autre du pays. Les véhicules volés sont moins souvent récupérés au Québec par rapport au reste du Canada, contrairement à Winnipeg où l'on enregistre l'un des taux les plus élevés de recouvrement au pays.

The Chair: Mr. Grimes or Ms. Dauvergne, will you add anything? This is fascinating stuff. We will then begin with questions.

Senator Wallace: Thank you, madam chair, and thank you for the presentation, Ms. McAuley. The information you have given is helpful, and the one question I have does not relate to any of the information I see there.

You may know one of the aims of the bill is to deal with the importation and exportation of stolen automobiles. We understand that a significant part of that criminal business, if not all of it, is linked to criminal organizations.

In that context, does your department have any statistics or information you can give us at all about the extent of that illegal trade across the border, not only of automobiles but also of automobile parts that result from chop shop operations?

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: We do not have information specifically on the involvement of organized crime in motor vehicle theft. As Ms. McAuley explained earlier, we can use vehicle recovery status as the proxy measure. Beyond that, we do not have anything at this time.

Senator Wallace: I noticed that in the presentation. That aside, do you have any information dealing with the nature of that illegal activity on a cross-border basis; or is that really a Canada Border Services Agency matter?

Ms. Dauvergne: That is beyond the scope of our data collection processes.

Senator Wallace: Thank you very much.

Senator Angus: I understand these are raw data, and probably no conclusions have been drawn by you, but, being from Montreal, I would like to ask the question. I figure the lowest rates of recovery are near the port. Do you have any data to suggest that the reason there is such little recovery is because those stolen vehicles in and around Montreal leave the country by ship?

Ms. Dauvergne: We do not have any data that provide us with information on what would happen with a stolen vehicle, other than to say whether it was recovered. That is where the information comes in with using the unrecovered vehicles as a proxy measure for the involvement of organized crime.

Senator Angus: You said four in ten. I think you explained that, Ms. McAuley. However, I want to be sure: Four in ten stolen vehicles were not recovered. I am assuming, therefore, that 60 per cent were recovered?

Ms. McAuley: Yes.

Senator Angus: Is that an average across the country?

Ms. McAuley: Yes, it is.

La présidente : Monsieur Grimes ou madame Dauvergne, voulez-vous ajouter quelque chose? Votre exposé est fascinant. Nous passerons donc aux questions.

Le sénateur Wallace : Je vous remercie madame la présidente, et je remercie également madame McAuley de son exposé. Vous nous avez transmis des renseignements utiles. J'ai une question qui ne porte pas sur les renseignements que vous venez de présenter.

Vous savez sans doute que l'un des objectifs du projet de loi est de s'attaquer à l'importation et à l'exportation de voitures volées. Nous comprenons que c'est en tout ou en partie relié à des organisations criminelles.

Dans ce contexte, est-ce que votre ministère a des statistiques ou des renseignements que vous pourriez nous donner au sujet de l'étendue du commerce illégal transfrontalier, non pas seulement de voitures mais aussi de pièces provenant d'ateliers de mécanique clandestins?

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : Nous n'avons pas de renseignements précis sur l'implication du crime organisé dans le vol de véhicules à moteur. Comme Mme McAuley l'a expliqué, nous pouvons utiliser le taux de recouvrement des véhicules comme variable subrogative. Outre ce calcul, nous n'avons rien pour l'instant.

Le sénateur Wallace : J'ai remarqué cela dans votre exposé. Cela dit, avez-vous des renseignements au sujet de la nature des activités illicites transfrontalières? Cela relève-t-il plutôt de l'Agence des services frontaliers du Canada?

Mme Dauvergne : Cela va au-delà de notre cueillette de données.

Le sénateur Wallace : Merci beaucoup.

Le sénateur Angus : Je comprends qu'il s'agit de données brutes, et probablement que vous n'avez pas encore tiré de conclusions, mais je viens de Montréal, et j'aurais une question à vous poser. J'imagine que les taux de recouvrement les plus faibles sont constatés près du port. Avez-vous des données qui laissent à penser que la raison pour laquelle le taux de recouvrement est si faible, c'est parce que les véhicules volés dans la région de Montréal quittent le pays sur des navires?

Mme Dauvergne : Nous n'avons pas de données qui indiquent ce qui arrive aux véhicules volés, outre les données sur les véhicules récupérés. C'est pourquoi nous utilisons le taux de véhicules non récupérés comme variable subrogative pour établir l'implication du crime organisé.

Le sénateur Angus : Vous avez dit quatre véhicules sur dix. Je crois que vous avez fourni des explications à cet égard, madame McAuley. Toutefois, j'aimerais m'assurer d'avoir bien compris. Quatre véhicules sur dix ne sont pas récupérés. Donc, je présume que 60 p. 100 des véhicules sont récupérés?

Mme McAuley : Oui.

Le sénateur Angus : Est-ce la moyenne nationale?

Mme McAuley : Oui, en effet.

Senator Angus: It may be more or less, depending on the region. In Montreal, it might be only one out of ten, right? I am drawing that conclusion. I hope I am right.

Ms. McAuley: Yes, it is an average across the country, but the *Juristat* article provided to you does go into more detail on where the variations are. It is in Table 2 on the last page of the *Juristat* article.

Senator Angus: These numbers are for thefts of the whole vehicle in each case; is that right? It has nothing to do with theft from vehicles, correct?

Ms. Dauvergne: It would be the attempted or complete theft of a vehicle, yes.

Senator Angus: We have a terrible rash of this in Montreal. In fact, just the night before last, over the course of a three-minute walk from my home down to another home, I counted five piles of car window glass, meaning five cars had been broken into; the windows had been “zapped” open. Are there any statistics about those kinds of break-ins and thefts?

Ms. Dauvergne: We do collect information on thefts that are from motor vehicles. That is the category that parts of vehicles would fall into. That is not information we have with us today, but we could certainly provide it to the committee.

Senator Angus: There is data?

Ms. Dauvergne: Yes.

Senator Angus: Thank you.

Ms. McAuley: Just for clarification, that is police-reported break-ins. It would be the responsibility of the individual to report that directly to the police.

Senator Angus: You are lucky if you get the police to take a report. There are so many of these

Senator Lang: Following Senator Angus, I want to refer to page 5 of your slides: “Persons accused of police-reported motor vehicle theft, 2008.” I look at the age of the offenders and accordingly at the numbers of offences that have been reported in that age category, if I read that correctly. Am I reading that correctly?

Ms. McAuley: It is the rate per 100,000 population.

Senator Lang: Up to the age of 18, a huge number of vehicles are stolen. In part, I guess it is for the purposes of joyriding or otherwise, and it really puts both the public and those who are involved in the theft at risk.

In view of the numbers here, is the Department Justice Canada looking at the legislation that pertains to young people 18 and under, and perhaps making some changes there that would be more of a deterrent than what we see, which would maybe make the numbers in this chart go down a bit?

Le sénateur Angus : J'imagine que cela varie d'une région à l'autre. À Montréal, ce taux ne serait que de un véhicule sur dix, n'est-ce pas? C'est la conclusion que j'en tire, et je ne pense pas me tromper.

Mme McAuley : Oui, c'est une moyenne pour l'ensemble du pays. Je vous invite à consulter le tableau 2 de la dernière page d'un article de *Juristat* qui vous a été remis. Vous pourrez voir les variations régionales plus en détail.

Le sénateur Angus : Ces données portent toujours sur les vols de véhicules en entier, n'est-ce pas? Cela n'a rien à voir avec les objets volés dans les véhicules?

Mme Dauvergne : Il s'agirait alors de tentative de vol ou de vol d'un véhicule, oui, vous avez raison.

Le sénateur Angus : Ce phénomène est un véritable fléau à Montréal. D'ailleurs, il y a deux nuits, durant les trois minutes que cela m'a pris pour aller de mon domicile à celui de quelqu'un d'autre, j'ai vu cinq piles de vitres de fenêtres d'autos par terre, ce qui signifie cinq vols à bord de véhicules. Les fenêtres ont éclaté en un éclair. Y a-t-il des statistiques au sujet de ce type d'introductions et de vols?

Mme Dauvergne : Nous ne recueillons pas d'informations sur les vols perpétrés à l'intérieur des véhicules à moteur. Cela relèverait de la catégorie des pièces d'autos. Nous n'avons pas de données à ce sujet aujourd'hui avec nous mais nous pouvons les transmettre au comité.

Le sénateur Angus : Alors, des données existent?

Mme Dauvergne : Oui.

Le sénateur Angus : Merci.

Mme McAuley : J'aimerais éclaircir un point : il s'agit d'introductions dans les véhicules qui sont déclarés par la police. Il incombe à chaque propriétaire de déclarer directement ces incidents à la police.

Le sénateur Angus : Vous avez bien de la chance si vous réussissez à ce qu'un policier dresse un constat. Il y a tant de cas de ce genre.

Le sénateur Lang : Dans la même veine que le sénateur Angus, à la cinquième diapositive « Auteurs présumés de vols de véhicules à moteur déclarés par la police, 2008 », les colonnes montrent bien les groupes d'âge des délinquants et le nombre de délits déclarés dans ce groupe d'âge, n'est-ce pas?

Mme McAuley : Il s'agit du taux pour 100 000 habitants.

Le sénateur Lang : Pour les jeunes âgés de moins de 18 ans, on constate que le nombre de véhicules volés est énorme. En partie, il s'agit de cas de prise d'un véhicule à moteur sans consentement, je suppose, ils se baladent en voiture volée et mettent autant la sécurité de la population que celle des voleurs en danger.

Compte tenu des chiffres, le ministère de la Justice du Canada envisage-t-il d'adopter une loi qui viserait les jeunes de moins de 18 ans et d'apporter peut-être des modifications qui seraient plus dissuasives que les mesures actuelles, afin de réduire un peu les chiffres que l'on voit sur ce tableau?

Ms. McAuley: That is a question that we would not be able to answer. That is a question that is better directed to representatives of the Department of Justice Canada.

Senator Lang: Okay. I guess that answers my question, Madam Chair.

The Chair: I think there are plans for adjustments in the youth criminal justice system, but we have not seen them yet in this committee.

Senator Lang: I realize this is outside the scope of the legislation we are dealing with, but it is certainly information worth considering.

[Translation]

Senator Boisvenu: I want to apologize for being late due to an event that was beyond my control, and I thank the witnesses for being here. I also apologize to them because I was not able to hear their presentation in its entirety. This is a very interesting subject matter and my chief concern is with the age of the criminals who commit the offence of auto theft.

I looked at the table under the item "Persons accused. . .". By looking at the curve and the part that relates to youths aged from 12 to 18, we can see that almost two-thirds of the stolen cars would be cases of theft committed by youths under the age of 18. Therefore, car theft is, for many young people, an initiation into the practice of crime.

Besides, the resolution rate of car thefts is 10 per cent. This means that these young people never get arrested and that they can continue in this vein for many years. In this way, they become increasingly criminalized and the cost of rehabilitation of these youths by the state continues to increase because criminality is becoming more and more firmly ensconced.

What are the statistics regarding the kind of sentences that were handed down for the 10 per cent of the young people who get arrested and who seem to me to be youths aged 18 or 19? We have a serious problem with organized trade in stolen cars where the resolution rate is almost nil and which is mainly perpetrated by criminals who are minors. Have any sentences been handed down?

[English]

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: The sentencing data for automobile theft cannot be extracted from the data we are collecting generally. The reason is that right now auto theft is within section 334 of the Criminal Code. There is no way to break out auto theft from theft generally from the court sentencing data without doing record linkage with policing. We did that for another project with very limited utility. I could not tell you anything about young offenders.

Senator Boisvenu: There is quite a bit of concern in that.

Mme McAuley : Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question. Il vaudrait mieux la poser aux représentants du ministère de la Justice du Canada.

Le sénateur Lang : D'accord. Cela répond à ma question, madame la présidente.

La présidente : Je crois qu'on prévoit porter des adaptations au système de justice pénale pour les adolescents, mais notre comité n'en a pas encore été saisi.

Le sénateur Lang : Et je sais que cela dépasse la portée de la mesure législative que nous examinons, mais c'est un renseignement qui vaut la peine d'être pris en compte.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je tiens à m'excuser pour ce retard dû à un événement hors de mon contrôle et je remercie les témoins de leur présence. Je m'excuse également auprès d'eux puisque je n'ai pu entendre la totalité de leur présentation. Il s'agit d'un sujet très intéressant et ma principale préoccupation concerne l'âge des criminels qui commettent l'infraction de vol d'automobile.

J'ai regardé le tableau à l'item « auteurs présumés ». Lorsqu'on observe la courbe relative 2 « jeunes de 12 ans à 18 ans », nous pouvons constater que presque deux tiers des voitures volées seraient le fait de vols commis par des jeunes de moins de 18 ans. Le vol d'automobile est donc une façon de faire l'apprentissage de la criminalité pour beaucoup de jeunes.

Par ailleurs, le taux de résolution de ces vols d'automobiles est de 10 p. 100. Cela veut donc dire que ce sont des jeunes qui ne se font jamais arrêter et qu'ils peuvent poursuivre dans cette veine pendant des années. Cela fait en sorte qu'ils deviennent de plus en plus criminalisés et que le coût de réhabilitation de ces jeunes par l'État est de plus en plus grand parce que la criminalité s'incruste de plus en plus.

Quelles sont les statistiques concernant le type de sentences rendues pour la proportion de 10 p. 100 de ces jeunes qui se font arrêter et qui m'apparaissent être des jeunes de 18 ou 19 ans? Nous avons un fichu problème avec le commerce de vol d'automobiles organisé où le taux de résolution est presque nul et qui est composé de criminels mineurs. Y a-t-il des sentences qui sont rendues?

[Traduction]

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : Les données que nous recueillons d'une façon générale ne permettent pas d'extraire des données relatives aux peines imposées pour vol d'automobile. Cela est dû au fait qu'à l'heure actuelle, le vol d'auto relève de l'article 334 du Code criminel. Il n'est pas possible de ventiler les vols d'autos par rapport aux autres vols à partir des données sur les peines imposées par les tribunaux sans consulter les dossiers de police. Nous l'avons fait dans un autre projet d'une utilité très limitée. Je ne peux pas vous en dire davantage au sujet des jeunes contrevenants.

Le sénateur Boisvenu : C'est très inquiétant.

Senator Runciman: I had a question about young offenders that ties in with Senator Boisvenu's question. I guess you do not keep any statistics for diversion, whether we are diverting more young people than we charge. You do not keep that kind of statistic either so that we can assess that, right? I am thinking specifically of auto theft, but it could be on a broader basis than that.

We brought in the Youth Criminal Justice Act a few years ago, where diversion is the name of the game. I was told about an auto theft in my riding where the police chased the individual for about half an hour and stopped the car. He was 15 years of age and he got a letter of warning, I think, and maybe some community service, which is never monitored. I am not sure how frequently that is occurring.

Do you keep statistics comparing diversion versus an actual penalty?

Ms. Dauvergne: We have that information available to us as reported by police services. We have a variety of different surveys that collect information on crime in Canada, one of which is police-reported information. We can make the distinction between youth who are charged and youth who are not charged for auto theft, using that information.

What Mr. Grimes has commented on is the sentencing information. They cannot splice that out from section 334 of the Criminal Code.

Senator Runciman: Is it possible for us to get that information?

Ms. Dauvergne: We could certainly give you the police-reported information.

Mr. Grimes: There is also court information related to stays or withdrawals. Within that category, there are a number of other sanctions. Diversion is a very difficult subject to extract from the data. As Ms. Dauvergne indicated, there is the cleared by cleared otherwise. On the court side, there are sanctions from the Youth Criminal Justice Act that relate to reprimands and a number of other sanctions for the individual. All of that data is available.

Senator Runciman: How do you liaise with police groups to ensure the data you are collecting is done in the most productive and helpful manner? What is the process there?

Ms. Dauvergne: We have longstanding relationships with all of the police services across the country. We work with them on a daily basis. When their information is reported to us, it is put through a stringent verification process in which we follow up with every single police service in the country on all of the offences that they report to us and ensure that the information is reliable and consistent across the country.

Le sénateur Runciman : J'ai une question au sujet des jeunes contrevenants, dans la même veine que la question du sénateur Boisvenu. J'imagine que vous ne conservez pas de statistiques sur la déjudiciarisation. Vous ne pouvez pas nous dire s'il y a plus de cas de déjudiciarisation que de mise en accusation. Vous ne conservez pas de telles statistiques qui nous permettraient d'examiner cette question, n'est-ce pas? Je parle plus précisément du vol d'automobiles, mais les statistiques pourraient être de nature plus générale.

Il y a quelques années, nous avons présenté un projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents dans lequel le mot d'ordre était la déjudiciarisation. On a dit qu'il y avait eu dans ma circonscription un vol de voiture durant lequel les policiers avaient chassé le voleur pendant une demi-heure pour finalement arrêter le véhicule. Le voleur était âgé de 15 ans. Il a reçu un avertissement et a dû faire, je crois, quelques heures de services communautaires, qui ne sont jamais surveillées. Je ne sais pas quelle est la fréquence de tel cas.

Conservez-vous des statistiques sur le nombre de cas déjudiciarisés par rapport à ceux qui font l'objet de peines réelles?

Mme Dauvergne : Nous avons cette information dans la mesure où elle nous est rapportée par les services policiers. Nous disposons de différentes enquêtes pour recueillir de l'information sur les crimes au Canada, dont une enquête basée sur l'information déclarée par les policiers. À partir de cette information, nous pouvons faire la distinction entre les jeunes qui sont accusés de vol d'auto et ceux contre qui des accusations de vol d'auto ne sont pas portées.

Ce dont M. Grimes parlait, c'est de l'information sur les peines. Il n'est pas possible de retirer ces données de toutes celles relevant de l'application de l'article 334 du Code criminel.

Le sénateur Runciman : Nous est-il possible d'obtenir cette information?

Mme Dauvergne : Nous pourrions en tout cas vous communiquer l'information déclarée par les policiers.

M. Grimes : Il y a aussi l'information judiciaire relative aux suspensions de procédures ou aux retraits. Dans cette catégorie, il y a aussi un certain nombre d'autres sanctions. Il est très difficile d'extraire des données de l'information sur la déjudiciarisation. Comme l'a dit Mme Dauvergne, il y a aussi les infractions classées sans mise en accusation. En ce qui concerne les tribunaux, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents permet d'imposer d'autres sanctions, dont des réprimandes. Toutes ces données sont disponibles.

Le sénateur Runciman : Quelle relation entretenez-vous avec les services policiers afin de garantir que la collecte de données soit la plus productive et la plus utile possible? Comment procédez-vous?

Mme Dauvergne : Nous entretenons depuis longtemps des relations avec tous les services policiers du pays. Nous travaillons avec ces services au quotidien. Les renseignements qu'ils déclarent font l'objet d'un processus de vérification rigoureux comprenant entre autres un suivi auprès de tous les services policiers du pays pour toutes les infractions qui sont déclarées, afin de nous assurer que l'information est fiable et uniforme d'un bout à l'autre du pays.

Senator Runciman: They give you the data and you report it publicly. Who decides how that data will be released publicly? You are reporting on crime rates versus numbers, for example. Who makes those kinds of decisions? Is that the ministry itself?

Ms. McAuley: It would be within the mandate of Statistics Canada. The information that we do collect would be released. It is released every year; we release the crime statistics and the crime rate in the third week of July. We also now release the Crime Severity Index. If the police-reported information we have is of good quality, we will release it.

Senator Runciman: I read an article some time ago that you do a victimization survey. Is that correct?

Ms. McAuley: Yes, we do a victimization survey every five years.

Senator Runciman: It suggests the volume of crime may be three times higher than what you report. The suggestion is that people do not report for a variety of reasons; they do not have confidence in the justice system, or they may have further victimization.

We continually see crime statistics that are good news, I guess, in terms of what we are hearing. Can people really have confidence if the volume of crime is at this level but the statistics are here? I am looking for a view from you regarding whether people should feel as comfortable about decreasing crime in this country as the headlines would suggest.

Ms. McAuley: I would not be able to provide my personal view on that. We do create statistics every five years on person-level victimization. We do look at those data that are produced. The next round of data will be available in August. We look at them compared to what our crime rate is, and we do look at the differences.

Senator Runciman: Do you publish that data as well?

Ms. McAuley: We do publish the data. In August, there will be the first release from the General Social Survey, GSS, on victimization.

Senator Joyal: I would like to come back to the chart where the two lines of the adult and the youth run in parallel.

The Chair: Slide 8, I think.

Senator Joyal: Yes, slide 8. I have read very quickly the article that you have provided with the charts, the other publication. You state that three out of ten vehicles are stolen by youth. Would that be somebody below the age of 18?

Ms. McAuley: It would be anybody age 12 to 17.

Le sénateur Runciman : Des services policiers vous fournissent les données, et vous préparez des rapports publics. Qui décide comment ces données seront publiées? Vous faites rapport de taux de criminalité plutôt que de nombres de crimes, par exemple. Qui prend de telles décisions? Est-ce le ministère lui-même?

Mme McAuley : Cela relève du mandat de Statistique Canada. L'information que nous recueillons est publiée chaque année; nous publions les statistiques sur la criminalité et sur les taux de criminalité la troisième semaine de juillet. Nous publions maintenant un indice de gravité de la criminalité. Si l'information que nous recevons des services policiers est de bonne qualité, nous la publions.

Le sénateur Runciman : J'ai lu un article disant que vous faites également une enquête sur les victimes de la criminalité. Est-ce exact?

Mme McAuley : Oui, nous faisons tous les cinq ans une enquête sur les victimes de la criminalité.

Le sénateur Runciman : On dit dans cette enquête que le nombre de crimes pourrait être trois fois plus élevé que ce que vous signalez. Cela laisse entendre que les gens ne déclarent pas les crimes dont ils sont victimes pour toutes sortes de raisons : ils ne font pas confiance au système de justice ou craignent d'être victimisés de nouveau.

Les statistiques sur la criminalité qu'on nous présente sont constamment favorables. Les gens peuvent-ils vraiment faire confiance à ces statistiques s'il y a un écart entre elles et le nombre de crimes réels? J'aimerais que vous me disiez si la population doit être rassurée au sujet de la diminution de la criminalité au Canada, comme les médias le laissent entendre.

Mme McAuley : Je ne peux pas vous fournir d'opinion personnelle à ce sujet. Nous préparons des statistiques tous les cinq ans sur les victimes de la criminalité. Nous examinons les données qui en ressortent. Les nouvelles données seront disponibles en août. Nous examinons ces données par rapport à notre taux de criminalité, et nous analysons les différences.

Le sénateur Runciman : Publiez-vous également ces données?

Mme McAuley : Oui, nous les publions. Nous publierons pour la première fois en août les résultats de l'enquête sociale générale sur la victimisation criminelle.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir au tableau où l'on montre en parallèle les deux lignes représentant les adultes et les adolescents.

La présidente : Il s'agit du tableau de la page 8, je crois.

Le sénateur Joyal : Oui, celui de la page 8. J'ai lu très rapidement l'article que vous avez fourni avec ces tableaux, l'autre document. Vous dites que trois véhicules sur dix sont volés par des adolescents. Entendez-vous par là des jeunes de moins de 18 ans?

Mme McAuley : Toute personne âgée de 12 à 17 ans.

Senator Joyal: Three cars out of ten are stolen by people from that age group. Do you have any indication for the remaining seven of them? In which age group is the highest proportion of theft, or have you not investigated that?

Mr. Grimes: That is different than the data that is in slide 8.

Ms. McAuley: For clarification, the three in ten are those accused. There has not necessarily been a sentence. It is just the number of accused.

Senator Joyal: It is only the accused. We cannot draw the conclusion that they are guilty of auto theft, in other words.

Ms. McAuley: It is the accused rate.

Senator Joyal: In that *Juristat* article, Chart 1, you indicate that some of the recent decrease in police-reported motor vehicle theft may be due to the implementation of specialized policies and programs by many police services. You mentioned other programs in Vancouver, Winnipeg, Regina, and of course British Columbia. You are referring to the GPS tracking system. In your opinion, could that explain the decrease in motor vehicle theft in the last five years?

Ms. McAuley: I would not be able to answer that. I would defer to one of the panellists coming up later, Dr. Linden, who may be able to provide you with more information on that.

Senator Joyal: You cannot draw a relationship between the decrease in numbers and greater awareness among police forces or the sellers of cars who invite you to buy a GPS when they sell you a car to better protect your car and so forth? In other words, you cannot make any correlation according to the statistics you have available?

Ms. McAuley: That is correct. We would not be able to provide any conclusive information. That is why I would defer that question to the next panellist.

Senator Joyal: Can you explain why the two lines in the chart on page 8 of your presentation, which indicates the levels of theft among youth and adult criminals, was in 2005-06 almost at par or at the same level?

Mr. Grimes: Slide 8 is court data, and that is related to an offence that resembles theft. It is taking a motor vehicle without consent. It is not possible to extract motor vehicle theft from theft generally using court data. This is the one offence in the Criminal Code where we can talk specifically about motor vehicles, but it is not theft. It is described in the Criminal Code as an offence resembling theft. Most thefts that we receive data on come in under section 334, not section 335.

Le sénateur Joyal : Trois voitures sur dix sont volées par des jeunes de ce groupe d'âge. Savez-vous quels groupes d'âge volent les sept autres voitures? Dans quel groupe d'âge constate-t-on la plus forte proportion de vols? Votre recherche a-t-elle porté là-dessus?

M. Grimes : Ce sont des données différentes de celles qui apparaissent sur la diapositive 8.

Mme McAuley : Une précision : quand nous disons trois sur dix, il s'agit de prévenus. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu une peine. C'est tout simplement le nombre des accusés.

Le sénateur Joyal : Je vois. Nous ne pouvons pas en conclure que tous sont coupables de vol de voiture, n'est-ce pas?

Mme McAuley : Il s'agit du nombre des accusés.

Le sénateur Joyal : Dans l'article de *Juristat*, au tableau 1, vous indiquez que le récent recul des vols de véhicules à moteur déclarés par la police serait attribuable en partie à la mise en œuvre de programmes et de politiques spécifiques par nombre de services policiers. Vous citez d'autres programmes à Vancouver, Winnipeg, Regina, et bien sûr en Colombie-Britannique. Vous faites allusion à l'utilisation d'un système GPS. À votre avis, cela explique-t-il que depuis cinq ans, le nombre de vols de véhicules à moteur ait chuté?

Mme McAuley : Je ne pourrais pas répondre à cela. Vous devriez poser cette question à M. Linden, qui viendra témoigner tout à l'heure et qui pourrait vous renseigner à ce sujet.

Le sénateur Joyal : Vous ne voyez pas de rapport entre la baisse du nombre de vols et le fait que les services policiers sont conscientisés davantage, tout comme les marchands de voitures qui invitent les consommateurs à s'équiper d'un système GPS afin de bénéficier d'une protection accrue? Autrement dit, les statistiques que vous possédez ne vous permettent pas d'établir une corrélation à cet égard?

Mme McAuley : Non, nous ne pourrions pas donner des conclusions probantes à cet égard. Voilà pourquoi je vous invite à poser la question à votre témoin suivant.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous expliquer pourquoi les deux courbes qui figurent à la page 8 de votre exposé et qui représentent les vols commis par des jeunes et ceux qui sont commis par des délinquants adultes étaient presque les mêmes en 2005-2006, voire les mêmes?

M. Grimes : La diapositive 8 regroupe des données judiciaires et cela porte sur une infraction qui ressemble à un vol, c'est-à-dire subtiliser un véhicule à moteur sans le consentement du propriétaire. Les données judiciaires ne nous permettent pas de faire la distinction entre le vol d'un véhicule à moteur et le vol de manière générale. L'infraction est décrite dans le Code criminel et vise plus particulièrement les véhicules à moteur, mais il n'y a pas véritablement vol. Le Code criminel décrit l'infraction comme ressemblant à un vol. Le gros des vols sur lesquels nous obtenons des données relève de l'article 334 et non de l'article 335.

Senator Joyal: Am I reading the chart on page 8 correctly to say that youth theft, in the most general terms, with the qualification you have just stated, has been decreasing regularly, while adult theft has increased slightly in the last two or three years?

Ms. McAuley: This chart shows that the number of charges heard against youth has been declining and the number of charges heard against adults has generally been increasing.

Senator Joyal: If it has been declining, do you know any specific reason? Is it because police cease to lay charges, or were there other interventions and the court proceedings were finally dropped? Is it because there is greater awareness among youth that this is a crime and should not be done on? Is it better education or awareness? Can you make any correlation between the two?

Ms. McAuley: I would not be able to answer the latter part of your question about the perception of the youth, but we would be able to come back to you looking at the charge rates by police for motor vehicle theft as an offence and those not charged from the data that Ms. Dauvergne was talking about previously.

The Chair: Would the aging population have anything to do with the decline in the number of charges laid against young persons?

Ms. McAuley: We would have to get back to the committee after looking at that.

[Translation]

Senator Carignan: I read an article on *Juristat*, written by Ms. Dauvergne. One specific point makes me uncomfortable with regard to the motives that are invoked for the high number of offences committed by youths aged 15 to 18. Among other things, we hear that a study on young offenders has demonstrated that joy rides, transportation and thrill-seeking are probably the main motives. Among the most frequently stolen vehicles, of course we find Hondas, but also Grand Caravans, Plymouth Voyagers, Shadows and Plymouth Sundances.

Senator Boisvenu: This is not very attractive, at least not as attractive as a Rolls-Royce.

Senator Carignan: That is not what gives the greatest thrills.

Has a study been done on the kinds of vehicles that are stolen according to the age of the thief? Has this information been collated to validate this hypothesis advanced by authors Anderson and Linden?

[English]

Ms. Dauvergne: That is not work that we have undertaken in Statistics Canada, but I believe Dr. Linden will be able to speak to that question.

Le sénateur Joyal : Est-ce que je tire la bonne conclusion de la page 8? Les vols commis par les jeunes, de façon générale, compte tenu des réserves que vous avez énoncées, n'ont pas cessé de diminuer alors que les vols commis par des adultes ont augmenté légèrement au cours des deux ou trois dernières années?

Mme McAuley : Ce tableau indique que le nombre d'accusations portées contre des jeunes a baissé alors que le nombre d'accusations portées contre des adultes a augmenté de façon générale.

Le sénateur Joyal : Voyez-vous une raison particulière qui expliquerait ce déclin? Serait-ce parce que la police ne porte plus d'accusations? Y aurait-il eu des interventions si bien que le tribunal aurait déclaré un non-lieu? Serait-ce parce que les jeunes se rendent davantage compte que le vol de voitures est un crime que l'on ne devrait pas commettre? Sont-ils mieux renseignés ou sensibilisés? Pouvez-vous établir une corrélation entre les deux?

Mme McAuley : Je ne pourrais pas répondre à la dernière partie de votre question concernant l'attitude des jeunes, mais nous pourrions certainement voir s'il y a eu diminution du nombre d'accusations portées par la police, grâce aux données dont Mme Dauvergne parlait tout à l'heure, et vous communiquer nos résultats.

La présidente : Diriez-vous que le vieillissement de la population a quelque chose à voir avec la diminution du nombre d'accusations portées contre les jeunes?

Mme McAuley : Nous devons d'abord étudier la question avant de pouvoir donner une réponse au comité.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'ai lu un article sur *Juristat*, rédigé par Mme Dauvergne. Un point en particulier m'embête concernant les mobiles cités pour le taux élevé d'infractions commises par les jeunes âgés entre 15 à 18 ans. On dit, entre autres, qu'une étude sur les jeunes contrevenants a démontré que les virées, le transport et la recherche de sensations fortes constitueraient les principaux mobiles. Parmi les véhicules les plus volés, on retrouve bien sûr les Honda, mais également les Grand Caravan, Plymouth Voyager, Shadow et Plymouth Sundance.

Le sénateur Boisvenu : Ce n'est pas très attrayant, du moins pas comme les Rolls-Royce.

Le sénateur Carignan : Ce n'est pas ce qui procure les plus grandes sensations fortes.

Existe-t-il une étude sur les types de véhicules volés selon l'âge de l'individu? A-t-on recoupé ces informations pour valider cette hypothèse des auteurs Anderson et Linden?

[Traduction]

Mme Dauvergne : Statistique Canada ne s'est pas penché sur cette question mais je crois savoir que M. Linden pourra vous en parler.

[Translation]

Senator Carignan: Here we have the age of the accused persons. Have any other studies been done regarding the age of the thieves? We could hypothesize that young people are less skillful and get caught more often, which increases the number of people accused in this group.

Has that been validated or are there other studies or statistics than those on indictment rates by age? I am not sure that I have made myself clear.

[English]

Ms. Dauvergne: Perhaps you could reword it, if you would not mind.

[Translation]

Senator Carignan: The data indicate the number of thefts by age group. The study takes into account those individuals who were arrested. Are there other ways to determine age, as is done with victimization studies, for example, but conversely, in order to determine the number of thefts by age group? One could assume that the figure is skewed by the fact that young people are not as cunning, and are therefore more likely to get caught. A 30-year-old will be more experienced and thus evade the law more often, which might have a certain impact on statistics.

[English]

Ms. Dauvergne: I would not have information on other studies that would have been undertaken specifically about age and youth who commit motor vehicle theft, but I can tell you that it is not uncommon for us to see a disproportionate number of youth involved in crime and, in this case, in motor vehicle theft.

Mr. Grimes: Part of the problem is in that in order to do what you are asking, we would need to know information about the individuals who have not been apprehended in order to see whether there is a difference between the youth who are apprehended and those who are not, and we do not have the data to do that analysis.

[Translation]

The Chair: Your colleague Senator Boisvenu would like to ask a supplementary question.

Senator Boisvenu: I have glanced over the statistics. They indicate that Quebec has the lowest rate of solved thefts and percentage of recovered stolen vehicles, whereas the west has the highest rates. Can we assume that there are more joy rides out west and more organized criminal activities in Quebec? Vehicles are not being recovered in Quebec, and that might be because they are used by organized crime, but that young people out west are more likely to go for joy rides.

Senator Carignan: Young westerners are more keen to have fun.

[Français]

Le sénateur Carignan : Nous avons ici l'âge des personnes accusées. Existe-t-il d'autres études où l'on retrouve l'âge des personnes qui ont volé? On pourrait formuler l'hypothèse que les jeunes sont moins habiles et se font prendre plus souvent, ce qui augmente le taux d'accusations dans ce groupe.

A-t-on validé ce point ou existe-t-il d'autres études ou statistiques que celles des taux d'accusation selon l'âge? Je ne sais pas si ma question est claire.

[Traduction]

Mme Dauvergne : Puis-je vous demander de reformuler votre question?

[Français]

Le sénateur Carignan : Les données nous révèlent le nombre de vols par groupe d'âge. L'étude est basée sur les personnes qui ont été arrêtées. Existe-t-il d'autres façons de déterminer l'âge, comme on le fait, par exemple, dans une étude de victimisation, mais à l'inverse, pour déterminer le nombre de vols par groupe d'âge? On pourrait présumer que le chiffre est contaminé par le fait que le jeune, étant moins habile, se fait prendre plus souvent. La personne âgée de 30 ans, étant plus expérimentée, se fait prendre moins souvent, ce qui change un peu les statistiques.

[Traduction]

Mme Dauvergne : Je n'ai pas de renseignement sur les autres études qui portent précisément sur le rapport entre l'âge et les auteurs de vols de véhicules à moteur. Toutefois, je peux vous dire que fréquemment nous constatons qu'un nombre disproportionné de jeunes commettent des crimes et, en l'occurrence, des vols de véhicules à moteur.

M. Grimes : Voici la difficulté : pour répondre à votre question, il nous faudrait des renseignements sur les individus qui n'ont pas été arrêtés, ce qui nous permettrait de voir s'il y a une différence entre ceux qui le sont et ceux qui ne le sont pas. Nous n'avons pas les données nécessaires à cette analyse.

[Français]

La présidente : Votre collègue le sénateur Boisvenu aimerait poser une question supplémentaire.

Le sénateur Boisvenu : J'ai regardé rapidement les statistiques. Elles nous disent que le taux de résolution et le pourcentage de récupération d'une voiture volée est le plus bas au Québec et le plus élevé dans l'ouest. Pouvons-nous présumer que les virées sont dans l'ouest et que le crime organisé est au Québec? On ne retrouve pas les véhicules au Québec, il se peut que ces véhicules servent au crime organisé mais que les jeunes de l'ouest aient plus de plaisir à faire des virées.

Le sénateur Carignan : Les jeunes de l'ouest aiment plus les parties.

Senator Boisvenu: Have you noted that the rate of solved thefts is much lower in Quebec than elsewhere? If the rate of solved thefts is lower in Quebec — with fewer cars being recovered — then is there more organized crime in Quebec? Do you not want to comment?

[English]

Mr. Grimes: It is a similar problem. It is trying to answer about those that have not been recovered and trying to make some estimation on that. It is not possible. We do not have that data.

Senator Boisvenu: It is simple to double. The difference is very big.

Ms. McAuley: We use vehicle recovery status as a proxy measure, as reported on slide 6. That is what we do. We do not have reliable data on organized crime in Canada.

Senator Joyal: I think the last paragraph on the page that begins with Chart 4 in the *Juristat* article illustrates the point made by Senator Boisvenu:

In 2007, about 4 in 10 stolen vehicles were not recovered by police, suggesting that a substantial proportion of motor vehicle thefts are related to organized crime. According to the CISC, organized crime groups involved in vehicle-related crime operate primarily out of Montréal and Toronto (CISC, 2008). Montréal not only reported the highest number of motor vehicle thefts in the country, but this city also had the lowest recovery rate. Toronto recorded the second highest number of motor vehicle thefts, but a recovery rate that was closer to the national average. In Winnipeg, where “joy-riding” is known to be prevalent, the large majority (82 per cent) of stolen motor vehicles were recovered by police.

It is incredible. In Winnipeg, there is the habit of taking a joyride, and the police retrieve the vehicle a couple of blocks away.

Since you seem to make a direct relationship between organized crime and the recovery rate of vehicles, one would be tempted to conclude that where the recovery rate is the lowest, it is because the vehicle theft is in fact in the hands of organized crime. Am I badly paraphrasing what you say in your report?

Ms. Dauvergne: What we can say is that that is a possibility. What we cannot say is that that is a conclusion.

Senator Joyal: I do not want to debate with you. I just want to outline the facts following the point made by Senator Boisvenu.

Senator Carstairs: We have not taken into consideration the size of the populations of these cities. I would suggest to you that Montreal and Toronto are significantly larger in population than the city of Winnipeg. That is a factor.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que vous avez noté que le taux de résolution est beaucoup plus bas au Québec qu'ailleurs? Si le taux de résolution est plus bas au Québec — on ne retrouve pas les voitures — alors est-ce que crime organisé est plus présent au Québec? Vous ne voulez pas vous prononcer?

[Traduction]

M. Grimes : Ici, la difficulté est semblable. Il s'agirait de savoir combien de véhicules n'ont pas été retrouvés et à partir de ce nombre, de faire une estimation. Ce n'est pas possible. Nous n'avons pas ces données.

Le sénateur Boisvenu : C'est du simple au double. L'écart est énorme.

Mme McAuley : L'état de recouvrement des véhicules nous sert de mesure indirecte, comme vous le voyez à la diapositive 6. Voilà comment nous procédons. Nous n'avons pas de données fiables sur le crime organisé au Canada.

Le sénateur Joyal : Je pense que le dernier paragraphe de la page qui commence par le tableau 4 dans l'article de *Juristat* illustre l'argument présenté par le sénateur Boisvenu.

En 2007, environ 4 véhicules volés sur 10 n'ont pas été retrouvés par la police, ce qui laisse entendre qu'une proportion considérable de vols de véhicules à moteur est liée au crime organisé. Selon le Service canadien de renseignements criminels, les réseaux du crime organisé impliqués dans les vols de véhicules opèrent principalement à partir de Montréal et de Toronto (Service canadien de renseignements criminels, 2008). Non seulement Montréal a déclaré le nombre le plus élevé de véhicules à moteur au pays, mais elle a aussi affiché le taux de recouvrement le plus faible. Toronto a enregistré le deuxième nombre en importance de vols de véhicules à moteur mais son taux de recouvrement se rapprochait sensiblement de la moyenne nationale. À Winnipeg, où les prises de véhicules à moteur sans consentement sont fréquentes, la grande majorité (82 p. 100) des véhicules à moteur volés ont été retrouvés par la police.

C'est inouï. À Winnipeg, les prises de véhicules à moteur sans consentement sont fréquentes et la police retrouve les véhicules en question à quelques pâtés de maison.

Étant donné que vous établissez un rapport direct entre le crime organisé et le taux de recouvrement, on aurait tendance à en conclure que là où le taux de recouvrement est le plus faible, c'est parce que les véhicules volés sont en fait entre les mains du crime organisé. Est-ce une mauvaise paraphrase de ce que dit le rapport?

Mme Dauvergne : Nous disons que c'est une possibilité. Nous ne pouvons pas dire que c'est une conclusion.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas engager une discussion à ce sujet. Je voulais rappeler certains faits à la suite de l'argument présenté par le sénateur Boisvenu.

Le sénateur Carstairs : On n'a pas pris en compte le nombre d'habitants de ces villes. Les populations de Montréal et de Toronto sont considérablement supérieures à celle de Winnipeg. C'est un facteur.

I suggest another factor might be that there is a publicly run automobile insurance program in the province of Manitoba. As a result, the province is very involved in publicity about stolen vehicles and about ways to avoid stolen vehicles.

Regarding joyriding, what is fascinating is the data that often these young people will not joyride just one car in a day; they will joyride five or six cars in a day. Technically, they have stolen six vehicles in one day for the purpose of joyriding. Those vehicles are almost all recovered.

Senator Runciman: Theoretically, if you relate joyriding to the younger citizen, you should be able to make a linkage between location and age here as well. I am not sure whether that is the sort of analysis you could provide, but that would help us in understanding that as well.

The Chair: Any drilling down that you can provide is always useful to us, of course.

[Translation]

Senator Carignan: With regard to the statistics on the 10 most commonly stolen vehicles in 2007, are those absolute numbers of vehicles stolen or relative to the number of vehicles sold by brand or model in Canada?

[English]

Ms. Dauvergne: Are you referring to Text box 1 of the *Juristat* report?

[Translation]

Senator Carignan: I am referring to the box on the 10 most commonly stolen vehicles in 2007.

[English]

Ms. Dauvergne: That would be according to the number of stolen vehicles.

[Translation]

Senator Carignan: Is that based on the total number of vehicles stolen?

Ms. Dauvergne: Yes.

Senator Carignan: I would like to come back to the statistics on youth, particularly to chart 4. Do you have a breakdown by age and types of vehicles stolen in order to help us determine whether we are talking about joy rides or organized crime?

[English]

Ms. Dauvergne: On the first part of your question, about the type of stolen vehicle, I would not be able to provide you with the name of the automobile, as Text box 1 did, but I would be able to provide you with the type. For example, if it were a car or a truck or some other type of vehicle, I could do that by an age breakdown.

Autres facteurs possibles : au Manitoba, le régime d'assurance-automobile est public. Ainsi, la province fait des campagnes publicitaires concernant les véhicules volés et la façon d'éviter qu'ils le soient.

Ce qui est intrigant dans le cas des prises de véhicules à moteur sans consentement, c'est que les jeunes gens qui s'y adonnent ne volent pas une seule voiture dans la journée. Ils volent cinq ou six voitures pendant la même journée. Techniquement, on peut dire qu'ils ont volé six voitures en une journée pour faire des virées. Ces véhicules sont presque toujours retrouvés.

Le sénateur Runciman : En principe, si l'on peut attribuer les prises de véhicules à moteur sans consentement aux jeunes citoyens, on pourrait faire le lien entre l'âge et les lieux où les virées se produisent. Je ne sais pas si c'est le genre d'analyse que vous pouvez nous fournir, mais ce serait utile également pour comprendre le phénomène.

La présidente : Bien entendu, toute information détaillée nous est utile.

[Français]

Le sénateur Carignan : Sur les statistiques des 10 véhicules les plus volés en 2007, est-ce un chiffre absolu de types de véhicules volés ou en proportion du nombre de véhicules en circulation de cette marque ou de ce modèle au Canada?

[Traduction]

Mme Dauvergne : Vous reportez-vous à l'encadré 1 du rapport *Juristat*?

[Français]

Le sénateur Carignan : L'encadré un sur les dix véhicules les plus souvent volés en 2007.

[Traduction]

Mme Dauvergne : Cela dépend du nombre de véhicules volés.

[Français]

Le sénateur Carignan : Cela dépend du nombre total de véhicules volés?

Mme Dauvergne : Oui.

Le sénateur Carignan : Je reviens sur la statistique des jeunes, particulièrement le graphique quatre. Est-ce que vous avez un découpage de l'âge versus le type de véhicules volés pour nous permettre de déterminer si c'est une virée ou si cela relève du crime organisé?

[Traduction]

Mme Dauvergne : Pour ce qui est de la première partie de votre question, c'est-à-dire le type de véhicule volé, je ne pourrais vous donner les marques, comme vous les trouvez à l'encadré 1. Toutefois, je pourrais vous donner le type de véhicule. Par exemple, je peux vous dire si c'était une voiture ou un camion ou un autre type de véhicule. Je peux faire la ventilation par groupe d'âge.

As for the other part of your question in relation to organized crime, we would not have available to us information on the involvement of youth as it relates to organized crime.

Senator Baker: As always, the information given by the witnesses to the committee is very useful. However, I just have two very short questions.

First, we have been talking about theft of an automobile in the same context as joyriding. To my recollection, these are two distinct charges under the Criminal Code, with different elements and different sentencing. Joyriding is section 335, a summary offence.

In looking at the total number of persons charged, would it not be fairly simple to differentiate a charge under section 334 of the Criminal Code, which is theft, from a charge under section 335 of the Criminal Code, which is commonly referred to as joyriding?

Mr. Grimes: For courts, yes, it is. We can differentiate. The problem is that for section 334, there is no way to indicate whether the item then was a motor vehicle or something else.

Senator Baker: Yes, I understand that. However, I did not follow the general drift. Joyriding is not theft within the meaning of section 334, but within the meaning of section 335, which is to take a vehicle without someone's permission, not for the end result of stealing it, not with the *mens rea* of stealing.

If there is a differentiation of the charges laid — section 335 here and section 334 there — why are we confusing theft with joyriding during our general discussion? Certainly the charges are identified in our courts as completely different.

Ms. Dauvergne: The police report information to Statistics Canada under a violation code that groups those two together.

Senator Baker: That is very unfortunate, because section 335 is not an included offence under section 334, and that is very strange. Normally, you would get a report. If it were an included offence, yes, you could understand it, but it is not. That is very unfortunate. I do not understand that. When a charge is laid, a charge is laid under a definite section of the Criminal Code.

The Chair: Senator Lang had a very short supplementary.

Senator Lang: I wanted to follow up on that, if I could. When we look at this under section 335, joyriding, could that statistic actually include not just vehicles but snow machines?

Senator Baker: Oh, yes, as well as vans and motorcycles. A vehicle is defined as a snow machine as well, by the way.

Quant à l'autre partie de votre question concernant le crime organisé, nous n'avons pas de renseignements sur la participation des jeunes au crime organisé.

Le sénateur Baker : Comme d'habitude, les renseignements que nous donnent nos témoins nous sont très utiles. Toutefois, j'ai deux courtes questions.

Tout d'abord, on a associé le vol d'automobiles à la prise d'un véhicule à moteur sans consentement. Si je me souviens bien, le Code criminel prévoit deux accusations distinctes en l'occurrence, avec divers éléments et des peines différentes. C'est à l'article 335 que se trouve la prise d'un véhicule à moteur sans consentement, et c'est une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Étant donné le nombre total de prévenus, ne serait-il pas relativement simple de faire une distinction entre les accusations portées en vertu de l'article 334 du Code criminel, qui concerne le vol, et les accusations portées en vertu de l'article 335, ce qu'on appelle la prise d'un véhicule à moteur sans consentement?

M. Grimes : Les tribunaux, oui, peuvent le faire. Nous pouvons faire la distinction. Le problème est que pour les accusations portées en vertu de l'article 334, nous ne pouvons pas dire si l'objet volé était un véhicule à moteur ou quelque chose d'autre.

Le sénateur Baker : Je comprends. Toutefois, je n'ai pas compris l'amalgame. Aux termes de l'article 334, la prise d'un véhicule à moteur sans consentement n'est pas un vol. Cependant, l'article 335 traite du fait de prendre un véhicule sans permission, non pas pour le voler, non pas dans l'intention de le voler.

Si on fait une différence dans les accusations portées — selon l'article 335 et l'article 334 — pourquoi associer la prise d'un véhicule à moteur sans consentement à un vol dans notre discussion? Assurément, les chefs d'accusation sont traités complètement différemment par les tribunaux.

Mme Dauvergne : Les services de police fournissent des renseignements à Statistique Canada au titre d'un code pour les infractions qui combine les deux groupes.

Le sénateur Baker : C'est vraiment dommage car l'infraction prévue à l'article 335 n'est pas incluse à l'article 334 et c'est très étrange. D'habitude, vous recevez un rapport. Si l'infraction était incluse, on comprendrait mais ce n'est pas le cas. C'est très malheureux. Je ne m'explique pas cela. Quand une accusation est portée, elle l'est en vertu d'un article précis du Code criminel.

Le président : Le sénateur Lang voudrait poser une brève question complémentaire.

Le sénateur Lang : Permettez-moi de poursuivre sur cette question. À l'article 335, l'infraction prévue est la prise d'un véhicule à moteur sans consentement mais cela inclue-t-il d'autres véhicules comme par exemple les motoneiges?

Le sénateur Baker : Absolument. Tout comme les fourgonnettes et les motocyclettes. Les motoneiges sont aussi définies comme des véhicules.

Senator Lang: When I looked at this chart, madam chair, I thought we were looking at auto theft here, and now the field is wide open.

The Chair: It gets more complicated as the days go by.

Ms. McAuley: We define these as land-based, which is a car, truck, van, sport utility vehicle, motorcycle, bus and snowmobile.

Ms. Dauvergne: We could, however, break that out into smaller categories.

Senator Baker: You may not be able to under the charge because they call it “vehicle.”

Ms. Dauvergne: Given the way in which police report the information to us, however, they are able to give us —

Senator Baker: They say, “to wit, a snow mobile,” I guess.

Ms. Dauvergne: That level of detail is not there. I could tell you whether it is an automobile — a car — or I could tell you whether it is a truck, or I could tell you whether it is another type of vehicle.

Senator Baker: I have one final question. I am sorry to take so long, madam chair. There is a provision under the Criminal Code, section 354, called “Obliterated vehicle identification number.” Under that section, it is an offence to wholly or partially remove or obliterate a motor vehicle identification number. It is the exact same wording as we have in this bill before us.

Do you have any statistics at all or have you looked at that yet? That is subsection 354(2) of the Criminal Code.

Mr. Grimes: Data for sections 354 and 355 have been provided in the supplementary tables as a group for possession of property obtained by crime.

Senator Baker: Yes.

Mr. Grimes: I do not know off the top of my head, but it is possible to look specifically at subsection 354(2).

Senator Baker: I ask the question because it would be helpful if there are any statistics on it. There have been no reported cases in the past five years in Canada of a conviction under this section of obliterating a vehicle identification number. I cannot find one. It would be useful to find out whether you have any statistics on this.

Mr. Grimes: I will provide to the clerk of the committee whatever statistics we have for the various subsections under sections 354 and 355.

Le sénateur Lang : Quand j’ai consulté ce tableau, madame la présidente, j’ai pensé qu’il s’agissait de vols d’automobiles mais je constate que le champ est beaucoup plus vaste.

La présidente : Les choses se compliquent au fur et à mesure que nous avançons.

Mme McAuley : Nous avons une définition des véhicules terrestres à moteur et cela comprend les voitures, les camions, les fourgonnettes, les véhicules utilitaires sport, les motocyclettes, les autobus et les motoneiges.

Mme Dauvergne : Nous pourrions, toutefois, créer des sous-catégories.

Le sénateur Baker : Vous ne pourrez peut-être pas le faire par chef d’accusation car il est question dans l’article de « véhicule ».

Mme Dauvergne : Étant donné la façon dont les services policiers nous transmettent les renseignements, ils peuvent cependant nous donner...

Le sénateur Baker : Je suppose qu’ils disent « chiper une motoneige ».

Mme Dauvergne : On ne va pas jusque-là dans les détails. Je pourrais cependant vous dire s’il s’agit d’une automobile — une voiture — ou je pourrais vous dire s’il s’agit d’un camion ou encore d’un autre type de véhicule.

Le sénateur Baker : J’ai une dernière question. Excusez-moi de prendre autant de temps, madame la présidente. Une disposition du Code criminel, l’article 354, dont le titre est « Possession d’un véhicule à moteur dont le numéro d’identification a été oblitéré », stipule qu’une personne qui a en sa possession un véhicule à moteur, ou toute pièce d’un tel véhicule, dont le numéro d’identification a été totalement ou partiellement enlevé ou oblitéré commet une infraction. Le même libellé exactement figure dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Avez-vous des statistiques sur ce type d’infraction? Vous êtes-vous penchés sur cette question? Il s’agit du paragraphe 354(2) du Code criminel.

M. Grimes : Les données qui concernent les articles 354 et 355 du Code criminel figurent dans des tableaux supplémentaires et portent sur la possession de biens criminellement obtenus.

Le sénateur Baker : Oui.

M. Grimes : Je ne peux pas vous dire de mémoire mais il est possible que nous puissions isoler les infractions en vertu du paragraphe 354(2).

Le sénateur Baker : Je pose la question car il serait utile d’avoir des statistiques là-dessus. Depuis cinq ans, au Canada, il n’y a pas eu une seule condamnation en vertu de l’article qui porte sur l’oblitération du numéro d’identification du véhicule. Je n’ai rien pu trouver. Il serait utile de savoir si vous avez des statistiques là-dessus.

M. Grimes : Je vais fournir à la greffière du comité les statistiques que nous avons sur les divers paragraphes des articles 354 et 355.

Senator Baker: Maybe everyone was charged, but nobody was convicted. Anyway, that is fine.

The Chair: Just before I go to second round, I have a couple of short questions myself.

First, you have given us interesting data on the trend in police-reported motor vehicle thefts and charges laid for taking a motor vehicle without consent. Do you have data on the trend in the recovery rate? Taking into account that you have to use things as proxies, I am trying to figure out whether you have any data that would help us understand the trend for involvement of organized crime, if such data exist.

Ms. Dauvergne: Some data exists. We would be able to provide a trend. However, it is limited in the sense that it would be only a sample of police services representing about half of the population of Canada.

The Chair: Would it cover Manitoba, Quebec, Ontario, New Brunswick, Newfoundland, Yukon? I am looking around the table here.

Ms. Dauvergne: We would have to calculate the exact representation from each of the provinces. I would not have that at this time.

The Chair: Okay. It would be interesting. Further along that line of getting statistics that mean what you want them to mean, if this bill passes, will it make it easier for you to track motor vehicle theft statistically?

Mr. Grimes: If there is a different Criminal Code section —

The Chair: Then you can track it.

Mr. Grimes: We get information by Criminal Code section for courts. Right now, with section 334, it is not possible to break out the characteristics. Presumably, a change would create a change in the data that we collect.

The Chair: The last bullet of slide 7 refers to a non-representative sample. I assume that you are being statistically pure here and that a non-representative sample is a sample that does not meet all of the criteria that people who have doctorates in statistics would use, but that you thought it was sufficiently interesting and sufficiently representative in lay terms that it was worth mentioning here. Am I correct in that assumption?

Mr. Grimes: The objective in putting together that sample was to differentiate motor vehicle theft and other theft for the purpose of producing data for the Crime Severity Index. The sample was a sample of the records we could link in order to do that work. It was a very restricted sample; it was not designed to produce provincial or any other breakdowns. It was simply for that purpose.

Le sénateur Baker : Peut-être qu'il y a eu des accusations mais personne n'a été condamné. De toute façon, c'est bien.

La présidente : Avant de passer à la deuxième série de questions, je voudrais poser quelques brèves questions moi-même.

Tout d'abord, vous nous avez fourni des données intéressantes sur la tendance des vols de véhicules à moteur déclarés par la police et sur les accusations portées pour avoir pris un véhicule à moteur sans consentement. Avez-vous des données sur le taux de recouvrement? Étant donné que vous faites des calculs grâce à une variable subrogative, je voudrais savoir si vous avez des données qui nous permettraient de comprendre la tendance en ce qui concerne la criminalité organisée, dans la mesure où de telles données existent.

Mme Dauvergne : Il existe certaines données. Nous pourrions vous fournir une tendance. Toutefois, ce serait limité puisqu'il s'agit seulement d'un échantillon provenant des services policiers et représentant environ la moitié de la population du Canada.

La présidente : Est-ce que cela couvrirait le Manitoba, le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et le Yukon? Ce sont les provinces des sénateurs ici présents.

Mme Dauvergne : Il nous faudrait calculer la proportion représentée pour chaque province. Je n'ai pas ces données actuellement.

La présidente : D'accord. Ce serait intéressant. En ce qui concerne l'obtention de statistiques qui indiqueraient ce que vous voulez qu'elles indiquent, diriez-vous que l'adoption de ce projet de loi vous facilitera la tâche pour préparer des statistiques sur le vol de véhicules à moteur?

M. Grimes : S'il y a une nouvelle disposition dans le Code criminel...

La présidente : Vous pourrez alors les cerner, n'est-ce pas?

M. Grimes : Les renseignements que nous obtenons correspondent aux articles du Code criminel invoqués devant les tribunaux. Actuellement, l'article 334 n'offre pas la possibilité d'isoler les caractéristiques. On peut supposer qu'une modification au Code criminel apporterait des modifications aux données que nous recueillons.

La présidente : Le dernier paragraphe de la diapositive 7 fait allusion à un échantillon non représentatif. Je suppose que vous êtes puriste en l'occurrence et qu'un échantillon non représentatif est un de ceux qui ne réunit pas tous les critères que les diplômés en statistiques utilisent. Cependant, vous avez trouvé que l'information était assez intéressante et représentative pour le commun des mortels qu'elle méritait d'être mentionnée. Est-ce que je me trompe?

M. Grimes : Cet échantillon a pour but de distinguer entre les vols de véhicules à moteur et les autres vols pour la production de l'indice de gravité de la criminalité. L'échantillon est un échantillon des dossiers que nous pouvions relier pour atteindre notre objectif. Il s'agissait d'un échantillon très restreint. Nous ne voulions pas produire des résultats par province ou faire d'autres ventilations. C'était simplement dans ce but.

The Chair: However, you did think that the results were sufficiently interesting to mention here.

Mr. Grimes: Yes.

The Chair: The mere fact that you called it a non-representative sample does not mean we should just tear off the bottom of the page and throw it out, does it?

Mr. Grimes: I have some data on that, if you would like me to provide them.

The Chair: You could give them to the clerk. That would be great.

Mr. Grimes: Okay.

The Chair: Thank you so much. It is always very useful to hear from Statistics Canada. It really is. We appreciate the work you do for us.

Ms. McAuley: Thank you for the opportunity to be here.

[Translation]

The Chair: We are continuing our study of Bill S-9, an Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime).

We now welcome Mike Sutherland, president of the Winnipeg Police Association, and Professor Rick Linden from the University of Manitoba.

[English]

Thank you both very much for being here. We are very grateful to you.

Rick Linden, Professor, University of Manitoba: Those of us who have been trying to reduce auto theft in Canada for a long time welcome this legislation. Several groups I have been involved with, most notably the National Committee to Reduce Auto Theft, have been lobbying for the passage of this legislation for most of this decade, and it is nice to see it getting closer to passage.

While I support most of the proposed legislation, I have two issues with it. As background, let me explain the problem we have in Winnipeg, some of which came out in the previous panel. For most of this decade, we have been the auto theft capital of North America. That is not just Canada. We were running about 70 per cent above places like Modesto, California, which was the top place in the U.S., so we had a very serious problem.

The reason for this is that auto theft became an important part of the lives of a number of young people in Winnipeg. We have a relatively small number of active auto theft offenders who have

La présidente : Cependant, vous avez pensé que les résultats étaient assez intéressants et méritaient d'être mentionnés, n'est-ce pas?

M. Grimes : Oui.

La présidente : Le simple fait que vous disiez que c'est un échantillon non représentatif ne signifie pas qu'il faut le jeter à la poubelle, n'est-ce pas?

M. Grimes : J'ai des données là-dessus et je pourrais vous les fournir.

La présidente : Vous pourriez les transmettre à la greffière. Ce serait épatant.

M. Grimes : D'accord.

La présidente : Merci beaucoup. Nous trouvons toujours très utile le témoignage des représentants de Statistique Canada. C'est vraiment utile et nous vous remercions du travail que vous faites pour nous.

Mme McAuley : Merci de nous avoir donné l'occasion de venir témoigner.

[Français]

La présidente : Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus).

Nous accueillons maintenant M. Mike Sutherland, président de la Winnipeg Police Association et le professeur Rick Linden de l'Université du Manitoba.

[Traduction]

Merci beaucoup d'être venus. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Rick Linden, professeur, Université du Manitoba : Ceux d'entre nous qui depuis longtemps essaient de faire réduire le nombre de vols de voitures au Canada accueillent favorablement ce projet de loi. Nombre de groupes auxquels j'ai participé, plus particulièrement le Comité national pour réduire le vol automobile, réclament l'adoption de ces dispositions législatives depuis presque 10 ans et il est très satisfaisant de constater qu'elles sont tout près d'être adoptées.

J'appuie l'essentiel du projet de loi, cependant, deux choses me posent problème. Permettez-moi de vous expliquer le problème que nous éprouvons à Winnipeg et dont on a parlé avec les témoins précédents. Depuis près de 10 ans, Winnipeg est qualifiée de capitale du vol d'automobiles en Amérique du Nord. Elle n'est pas seulement la capitale canadienne à cet égard. Nous avons environ 70 p. 100 de plus de vols de voitures que des endroits comme Modesto en Californie qui surpassait toutes les autres villes aux États-Unis, nous faisons donc face à un problème très grave.

La raison est que le vol d'automobiles occupe maintenant une place importante dans la vie d'un certain nombre de jeunes de Winnipeg. Nous avons un nombre relativement petit de voleurs

proven to be hard to control. The pattern of thefts is that some of these young people will steal several cars in a day, drive them around and then abandon them.

As Senator Carstairs mentioned earlier, it was not unusual — it is now — for some of these kids to steal four, five or six cars in a day, just moving from one to the other. They even did this on days when it was 30 below in Winnipeg, which leads you to think if you could channel that energy, it would be a wonderful thing.

The highest-risk youth have been very difficult to control. Over the last year, many of them have cut off electronic monitoring bracelets in order to get back to stealing vehicles, even though they know they will be caught after they do it. Some of them even steal vehicles with the monitoring bracelets on. They know they will be tracked.

One of the problems we have with the current law is that the Youth Criminal Justice Act does not allow us sufficient scope to hold youth in custody while awaiting trial or to provide custodial sentences that might enable the correctional system to help these kids get themselves under control. Unfortunately, the proposals in Bill S-9 will not likely help with this. This is too complex for a non-lawyer like me to get into, but it would help if auto theft were to be designated as a violent offence, which is not part of the proposed legislation.

In Winnipeg, it is a violent offence. We have had several deaths due to auto theft. In one 17-month period, I think eight of Mr. Sutherland's colleagues, police officers, were deliberately targeted by people driving stolen vehicles. Many people have been seriously injured, including one jogger who was deliberately targeted on his early morning run by a young person driving a stolen car.

We are very concerned about trying to keep some of these high-rate offenders under control rather than out on the streets stealing vehicles.

The second problem I have with the legislation is a personal one. I am not a proponent of mandatory minimum sentences, and I do not see any need to use them here. I have not seen any evidence that mandatory minimums deter crime, and I see no need to take away judicial discretion in this legislation.

To put the role of legislation of all kinds in perspective, I will conclude my opening remarks by describing how we have reduced auto theft in Winnipeg. I think some lessons from what we did are applicable to many other types of crime in Canada and ways we might possibly reduce them.

Those of us who had lobbied to have auto theft defined as a separate violent crime saw such a law as a useful tool, but not as any panacea. Without the help of a new law, we developed the Winnipeg Auto Theft Suppression Strategy, which reduced auto theft in Winnipeg by 73 per cent between January 2007 and

d'autos actifs qu'il nous est difficile de contrôler. Le mode d'opération de certains de ces jeunes est de voler plusieurs voitures par jour, les conduire un peu et les abandonner.

Comme le sénateur Carstairs l'a mentionné, auparavant, il n'était pas inhabituel — ça l'est devenu maintenant — que ces jeunes volent quatre, cinq ou même six voitures dans la même journée se déplaçant de l'une à l'autre. Ils le faisaient même lorsqu'il faisait -30 à Winnipeg, ce qui montre que si nous pouvons canaliser cette énergie, ce serait formidable.

Les jeunes qui présentent le plus haut risque sont très difficiles à contrôler. Au cours de la dernière année, bon nombre d'entre eux ont enlevé leur bracelet électronique afin de retourner voler des véhicules, même s'ils savaient qu'ils allaient se faire prendre tout de suite après. Certains d'entre eux allaient même jusqu'à voler des véhicules tout en portant leur bracelet électronique. Ils savaient qu'on allait suivre leur piste.

L'un des problèmes que nous pose l'actuelle loi sur le système de justice pénale pour les adolescents c'est qu'elle ne nous donne pas suffisamment de marge de manœuvre pour garder un jeune sous garde en attente de son procès et ne prévoit pas de peine de détention qui permettrait au système correctionnel d'aider ces jeunes à se maîtriser. Malheureusement, le projet de loi S-9 ne corrigera probablement pas ce problème. C'est trop complexe pour ceux qui comme moi ne sont pas des avocats, mais il serait utile que le vol d'auto soit désigné comme une infraction violente, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi.

À Winnipeg, c'est un crime violent. Plusieurs décès ont été causés par des vols d'auto. Pendant une période de 17 mois je pense que huit des collègues de M. Sutherland, des policiers, ont été délibérément ciblés par des personnes au volant de véhicules volés. De nombreuses personnes ont été gravement blessées, y compris un joggeur qu'un jeune au volant d'une voiture volée a délibérément pris comme cible alors qu'il courait tôt le matin.

Essayer de trouver un moyen pour contrôler ces multi-récidivistes pour les empêcher de voler des véhicules est pour nous une grande préoccupation.

Ma seconde objection au projet de loi est personnelle. Je ne préconise pas les peines minimales obligatoires et je ne vois pas du tout leur utilité ici. Je n'ai vu aucune preuve que les peines minimales obligatoires découragent le crime et je ne vois pas la nécessité d'éliminer la discrétion des juges dans ce projet de loi.

Afin d'illustrer de diverses manières le rôle de la loi, je termine ma déclaration préliminaire en vous décrivant comment nous avons réduit le vol automobile à Winnipeg. Je pense que ce que nous avons fait pourrait s'appliquer à bien d'autres genres de crimes au Canada et pourrait peut-être contribuer à réduire la criminalité.

Ceux qui d'entre nous ont fait des démarches pour que le vol automobile soit défini comme un crime violent distinct pensaient qu'une telle loi serait un outil utile, mais pas une panacée. À défaut d'une nouvelle loi, nous avons élaboré la stratégie d'élimination du vol automobile de Winnipeg, qui a permis de

April 30, 2010. If we exclude attempts and consider only completed thefts, theft rates have dropped by 80 per cent in Winnipeg since their peak.

The program costs were \$52 million. Much of it was funded by Manitoba Public Insurance and the rest by the provincial government. Those program costs have all been recovered. The ongoing savings to those insuring their cars in Winnipeg now exceeds \$30 million a year, and that is flowing back to the automobile owners through reduced premiums.

There are now 10,000 fewer vehicle thefts in Winnipeg than there were in 2006. That represents a 13 per cent reduction in Winnipeg's total crime rate, which shows you how important that crime was in our city.

How did we achieve these dramatic reductions? We put together a comprehensive crime reduction strategy that involved all parts of the justice system, all working together and backed by sufficient funding, very strong leadership and great teamwork. I will briefly mention the three components of the strategy.

The first is a tiered approach to young offenders. We developed a broad range of programs for four levels of youth. First were Level 1 youth, who were simply young kids growing up in high-rate communities, all the way up to Level 4 youth, who are our chronic high-risk offenders. These are the ones who were stealing five and six cars a day.

For the Level 4 youth, we implemented a new strategy of focused deterrence, which we borrowed from Regina and from a project some of you may be aware of — the Boston Gun Project, which was used against youth homicides in Boston.

All of the Level 4 youth are in the community under conditions of release, including curfews. We put them under very intensive supervision. The youth were contacted every day by probation or police officers. That is seven days a week; and they were also contacted by phone every three hours, with a six-hour break over the night, to verify their activities. They are constantly being monitored. There is zero tolerance for breaches, and all youth who violate their conditions of release are apprehended by the police so they do not have the opportunity to reoffend.

The second component of the program is one of electronic immobilizers. Here we do owe a debt to Parliament for passing the legislation mandating immobilizers on all vehicles sold in Canada after September 2007. That has been a huge contribution to reductions in auto theft.

Initially, we offered free immobilizers, worth about \$400 installed, to owners of the highest-risk vehicles, the Caravans and the Neons that were alluded to earlier. I can explain why it is thrilling to steal those things. While this resulted in 63,000 installations, we still had displacement. Kids would just walk down to the next one on the block that did not have an immobilizer. We then implemented a mandatory immobilizer program that took in an additional

réduire de 73 p. 100 les vols d'autos à Winnipeg entre janvier 2007 et le 30 avril 2010. Si nous excluons les tentatives et tenons compte uniquement des vols réussis, le taux de vol a chuté de 80 p. 100 à Winnipeg par rapport à la pire période.

Le programme a coûté 52 millions de dollars dont une grande partie a été remboursée par la Société d'assurance publique du Manitoba et le reste par le gouvernement provincial. Les coûts ont été entièrement récupérés. Les économies réalisées par les personnes qui assurent leur voiture à Winnipeg dépassent maintenant 30 millions de dollars par année et cela revient aux propriétaires d'automobile qui bénéficient d'une réduction de leurs primes.

Il y a maintenant 10 000 vols de voitures de moins à Winnipeg qu'en 2006. Cela représente une réduction de 13 p. 100 du taux de criminalité total à Winnipeg, ce qui vous donne une idée de l'importance de ce type de crime dans notre ville.

Comment avons-nous obtenu ces réductions spectaculaires? Nous avons élaboré une vaste stratégie de réduction de la criminalité à laquelle participaient tous les éléments de l'appareil judiciaire, qui travaillaient tous ensemble, avec des ressources suffisantes, un leadership très fort et un formidable travail d'équipe. Je mentionnerai rapidement les trois éléments de la stratégie.

Le premier élément est une approche à plusieurs niveaux à l'égard des jeunes contrevenants. Nous avons élaboré toute une gamme de programmes pour quatre niveaux de jeunes. Le premier niveau vise les jeunes qui grandissent tout simplement dans un quartier à risque élevé alors que le niveau quatre vise les récidivistes à risque élevé. Ce sont eux qui volaient cinq et six voitures par jour.

Pour les jeunes du quatrième niveau, nous avons mis en œuvre une nouvelle stratégie de dissuasion ciblée, que nous avons empruntée à Regina et d'un projet dont vous avez peut-être entendu parler — le Boston Gun Project, qui visait à réduire le nombre d'homicides commis par des jeunes à Boston.

Tous les jeunes du quatrième niveau sont en liberté sous condition, notamment celle de respecter un couvre-feu. Nous les surveillons de très près. Des agents de probation ou des policiers communiquent avec eux tous les jours. C'est-à-dire sept jours par semaine. En outre, ils leur téléphonent toutes les trois heures pour vérifier leurs activités, sauf la nuit où ils ont un répit de six heures. Ils sont constamment contrôlés. Il y a zéro tolérance pour les infractions, et tous les jeunes qui contreviennent aux conditions de leur libération sont appréhendés par la police afin de ne pas avoir l'occasion de récidiver.

Le deuxième élément du programme c'est le dispositif antidémarrage. Nous sommes redevables envers le Parlement qui a adopté une loi rendant obligatoire les antidémarrageurs dans tous les véhicules vendus au Canada après septembre 2007. Cela a énormément contribué à réduire le nombre de vols d'autos.

Au début, nous offrons des dispositifs gratuits, d'une valeur d'environ 400 \$ installation comprise, aux propriétaires des véhicules les plus susceptibles d'être volés, les Caravan et les Neon dont on a déjà parlé. Je peux vous expliquer pourquoi il est si excitant de voler ces véhicules. Nous avons donc installé 63 000 dispositifs, mais sans que cela ne réduise le nombre de vols. Les jeunes se contentaient de voler une autre voiture stationnée un peu plus loin et qui n'avait pas

100,000 high-risk vehicles. Every vehicle that had a risk of theft of 1 in 100 or greater was mandatorily immobilized or the car could not be re-registered. This was done free, and people get an ongoing reduction in their insurance premium of \$40 a year once the immobilizer has been installed.

Finally, we had a number of programs dealing with the underlying causes. We addressed the social causes of auto theft by working with young people, their families, their schools and employers to try to reduce the number of youth attracted to this activity.

We have evidence that each of these components had an impact on theft rates. It is important to emphasize that none of this required any new Criminal Code legislation. At the same time, the IMPACT program in British Columbia, just to recognize some of our competitors, has also done an outstanding job of reducing auto theft using very different strategies. Bait cars are a focus of their strategy.

The lesson we can draw from this is that while legislation such as Bill S-9 is a good step, significant reductions in crime will occur only if we also invest significant resources in improving police tactics and police numbers and in implementing other evidence-based prevention programs.

Mike Sutherland, President, Winnipeg Police Association: I would like to thank Professor Linden. I should have phoned him before I left Winnipeg, as we are in agreement on almost all the points he made about the proposed legislation before you, particularly, I would like to emphasize, that auto theft is a violent offence. I can give you some examples of the most tragic situations that have occurred in Winnipeg.

As Mr. Linden mentioned, in 2007 a jogger was injured seriously by individuals who were specifically targeting not just him alone but also other joggers. Nine others that morning were targeted and either fled the area in fear for their lives or were struck in a less serious manner. Rachel Leost was killed after her van was hit by a stolen vehicle in 2007. James Duane, a cyclist, was also killed in 2007 after being struck by a stolen car operated by a Level 4 car thief. In 2008, a cab driver, Antonio Lanzellotti, was killed after his vehicle was struck by a stolen vehicle. We believe that there were two stolen vehicles involved, and they were essentially playing smash-up derby with one another on the streets of Winnipeg, operating recklessly with dangerous disregard for the lives and safety of anyone else on the roads at that time. Finally, in 2009, Zdzislaw Andrzejczak was killed when his Subaru was struck by a vehicle that was operated by a Level 4 car thief, again with a number of other Level 4 car thieves in the vehicle. It was a stolen Hummer, and it was being operated at speeds well in excess of 100 kilometres per hour.

de dispositif antidémarrage. Nous avons alors imposé un programme de dispositif antidémarrage obligatoire pour 100 000 autres véhicules à risque élevé. Tous les véhicules dont le risque de vol était de 1 p. 100 ou plus devaient obligatoirement être équipés d'un dispositif antidémarrage sans quoi l'immatriculation ne pouvait pas être renouvelée. Cela était gratuit et les propriétaires continuent à bénéficier d'une réduction de leur prime d'assurance de 40 \$ par année une fois le dispositif installé.

Enfin, nous avons un certain nombre de programmes portant sur les causes sous-jacentes. Nous nous sommes attaqués aux causes sociales du vol automobile en travaillant avec les jeunes, leurs familles, leurs écoles et employeurs afin de réduire le nombre de jeunes attirés par cette activité.

Nous avons des preuves qui montrent que chacun de ces éléments a eu une incidence sur les taux de vols. Il est important de souligner que tout cela a pu être fait sans modification au Code criminel. Au même moment, en Colombie-Britannique, l'un de nos compétiteurs, le programme IMPACT, donnait des résultats remarquables en matière de réduction des vols d'autos en appliquant des stratégies très différentes. Leur stratégie est axée sur la voiture-appât.

La leçon que nous tirons de tout cela c'est que même si une mesure législative comme le projet de loi S-9 est une bonne étape, on ne réussira à réduire de manière considérable la criminalité qu'en investissant d'importantes ressources pour améliorer les tactiques policières, augmenter le nombre des policiers et mettre en œuvre des programmes de prévention fondés sur preuves.

Mike Sutherland, président, Winnipeg Police Association : J'aimerais remercier le professeur Linden. J'aurais dû lui téléphoner avant de quitter Winnipeg, puisque nous sommes d'accord sur pratiquement tout ce qu'il a dit au sujet du projet de loi dont vous êtes saisis, notamment, je tiens à le souligner, que le vol d'auto est une infraction violente. Je peux vous donner des exemples des situations les plus tragiques qui se sont produites à Winnipeg.

Comme M. Linden l'a mentionné, en 2007, un joggeur a été gravement blessé par des personnes qui l'ont pris comme cible, et pas seulement lui, mais d'autres joggeurs aussi. Ce matin-là, neuf autres personnes ont été visées et ont soit quitté les lieux par crainte pour leur vie ou ont été frappées et blessées moins gravement. Rachel Leost a été tuée lorsque sa mini-fourgonnette a été percutée par un véhicule volé en 2007. James Duane, un cycliste, a également été tué en 2007 après avoir été percuté par une voiture volée par un voleur du quatrième niveau. En 2008, un chauffeur de taxi, Antonio Lanzellotti, a été tué lorsque son véhicule a été percuté par un véhicule volé. Nous croyons qu'il y avait deux véhicules volés impliqués, et qu'ils faisaient un concours de carambolage dans les rues de Winnipeg, conduisant de manière téméraire faisant preuve de mépris dangereux pour la vie et la sécurité des autres personnes sur la route à ce moment. Enfin, en 2009, Zdzislaw Andrzejczak a été tué lorsque sa Subaru a été percutée par un véhicule conduit par un voleur du quatrième niveau, alors qu'un certain nombre d'autres voleurs du même niveau étaient dans le véhicule. Il s'agissait d'un Hummer volé, conduit à des vitesses dépassant largement 100 kilomètres-heure.

In addition, there have been officers on foot as a result of being engaged in a variety of activities being deliberately targeted by car thieves. In an incident earlier this month an officer was struck and hospitalized. During a routine traffic patrol, he had observed a speeding vehicle, attempted to wave it over, was struck and hospitalized. Thankfully, the injuries were relatively minor in nature. Directly the next day, a suspect was involved in a break and enter using a stolen car. Although police attended, the suspect made good his ability to enter the vehicle and drove at one of the officers on foot. The officer was unable to evade being struck without discharging his firearm, and the suspect was fatally wounded as a result.

We have had numerous incidents where not only police have been targeted but citizens as well. Pedestrians on the sidewalk have literally had to dive out of the way to avoid being injured or worse by the operators of stolen vehicles.

I am here to tell you that some will not be deterred, despite our best efforts and despite immobilizers. I certainly do not want to be a how-to manual for any offenders out there, but let me assure you that there are methods employed by the determined that can preclude the immobilizer system. I had conversations with my colleagues in the stolen auto unit in Winnipeg today, and certain factory models are vulnerable to determined auto thieves.

In the situation we face now, there is a small minority in Winnipeg, but it is a dangerous minority. Let me illustrate for you how prolific it can be for even small groups. I would like to thank my colleagues back home who, because of their duties, are not always permitted the liberty of being able to testify before you. I am sure they could do a much better job than I could, but I will do my very best to do them justice.

The Chair: You are doing fine.

Mr. Sutherland: Thank you very much, Madam Chair.

I can take you to a single offender who had a predilection for 1998 Windstar vans. Before he became active, in a period of five months, there were four thefts of that particular model. However, once he became active, from January 1 to May 18, 2007, a total of 109 Windstar vans were stolen. From May 1 to May 18 of that year, 31 were stolen. This individual was arrested on May 18, and from May 19 to June 5, there were absolutely no Windstar vans stolen in Winnipeg.

As I said, some have learned to bypass factory-installed immobilizers. Twelve days prior to the arrest of this particular group, 39 of their targeted vehicles were stolen, and 12 days following the arrest there were only four.

Winnipeg has an infamous family. I will not give names as there are allegations before the courts currently, as well as previous allegations involving youth members who were accused. In total, they have been charged with 85 stolen vehicles, 102 charges, including driving offences, flight from police, dangerous operation of a motor vehicle and mischief.

En outre, des policiers à pied occupés par leurs diverses activités ont été délibérément ciblés par des voleurs d'autos. Dans un incident, au début du mois, un agent a dû être hospitalisé après avoir été percuté. Pendant une patrouille de la circulation de routine, il a observé un véhicule qui allait trop vite, lui a fait signe de s'arrêter, et a été percuté et hospitalisé. Heureusement, ses blessures étaient relativement mineures. Le lendemain, un suspect a participé à un cambriolage avec une voiture volée. Bien que la police se soit rendue sur les lieux, le suspect a réussi à entrer dans le véhicule qu'il a lancé sur l'un des agents à pied. L'agent n'aurait pas pu éviter d'être écrasé s'il n'avait pas tiré sur le suspect qui est décédé de ses blessures.

Il y a de nombreux incidents où non seulement la police a été ciblée mais des citoyens également. Des piétons sur les trottoirs ont été obligés de se jeter de côté pour éviter d'être blessés ou tués par des véhicules volés.

Je suis venu vous dire que malgré tous nos efforts et malgré les dispositifs antidémarrage, il sera impossible d'en dissuader certains. Je ne voudrais certainement pas donner d'idées aux contrevenants, mais laissez-moi vous dire qu'avec un peu de détermination, on peut déjouer le dispositif antidémarrage. J'ai discuté avec mes collègues de l'unité de vols d'autos à Winnipeg aujourd'hui, et certains modèles installés en usine ne peuvent pas arrêter des voleurs déterminés.

À l'heure actuelle, il y a une petite minorité à Winnipeg, mais c'est une minorité dangereuse. Permettez-moi de vous montrer à quel point même des petits groupes peuvent être prolifiques. J'aimerais remercier mes collègues qui, en raison de leurs fonctions, ne sont pas toujours libres de venir témoigner devant vous. Je suis sûr qu'ils s'en tireraient beaucoup mieux que moi, mais je ferai de mon mieux pour leur rendre justice.

La présidente : Vous vous en tirez très bien.

M. Sutherland : Je vous remercie infiniment, madame la présidente.

Je pourrais vous présenter un délinquant qui était particulièrement attiré par les fourgonnettes Windstar 1998. Avant qu'il ne passe à l'action, pendant une période de cinq mois, quatre véhicules de ce modèle avaient été volés. Cependant, une fois qu'il est passé à l'action, entre le 1^{er} janvier et le 18 mai 2007, 109 fourgonnettes de ce modèle ont été volées. Du 1^{er} au 18 mai de cette année-là, il y en a eu 31 de volées. L'individu a été arrêté le 18 mai et entre le 19 mai et le 5 juin, aucune fourgonnette Windstar n'a été volée à Winnipeg.

Comme je le disais, certains ont appris à déjouer les dispositifs antidémarrage installés en usine. Douze jours après l'arrestation de ce groupe, 39 de leurs véhicules de prédilection ont été volés alors que dans les 12 jours suivant l'arrestation il n'y en a eu que quatre.

Winnipeg a une famille tristement célèbre. Je ne peux pas vous les nommer, car il y a des allégations devant les tribunaux à l'heure actuelle, ainsi que des allégations antérieures concernant de jeunes accusés. Au total, ils ont été accusés de 85 vols de véhicule, de 102 chefs d'accusation, y compris des infractions au Code de la route, délits de fuite, conduite dangereuse et méfaits.

endangering life, as well as 118 charges of breaches on various court orders and 14 charges of robberies and break and enters.

The Chair: One family?

Mr. Sutherland: That is one family. This is an allegation, not proven in court, but I can tell you that one member of this same family, who has an electronic monitoring bracelet, is alleged to have been operating a vehicle last night at 2 a.m. at about 10 kilometres per hour. Why so slowly? It is our belief and that of my colleagues that a dangerous behaviour is exhibited by some of these determined thieves where they will look to engage police with a sort of baiting tactic. Because they are on GPS and travelling slowly, we can track them. When police arrived in the area, the vehicle rapidly accelerated to speeds in excess of 120 and 140 kilometres per hour, at which point our units abandoned the chase out of concern for public safety. They were eventually apprehended with the use of our canine tracking unit and some other response units in the area.

Again, this illustrates the situation for us. Sometimes electronic monitoring and other forms of community release can be effective, but sometimes the deliberate and very determined offenders will modify their behaviour. They know that sometimes during the day they are allowed specific freedom, so they will engage in certain activities while they are “less monitored” than at night, when they are supposed to be in their homes and under absolute curfew during those hours.

The difficulty our members have — and the good professor alluded to it — is that the number of curfew checks required to deal with these individuals and ensure they are adequately monitored is very expensive because of the hours required by police personnel. The difficulty is that the police can monitor and can stay on top of them as best they can for a week or two, until these individuals decide to go right back to it; and when they do, the consequences can and have been fatal.

With respect to what we are asking for, I know that a bill like this has in some form been in the conception or discussion phase since 2005, I believe. We are hoping that soon auto theft will be recognized as a stand-alone offence. Where I do mildly disagree with my companion from Winnipeg is that, as a police officer, I can tell you that with court-based precedents, when a sentence at the low end of the scale is given, occasionally it tends to be adopted or to become more and more the norm. In 23 years of policing, I have seen that offences such as home invasion and robbery started where individuals would be looking at 12 to 14 years for a home invasion and robbery, and that has slid down to five to eight years unless there are extreme, egregious circumstances.

If I had my druthers, I would like to see auto theft considered as a violent offence because it is simply not the same as stealing goods of a certain value. These vehicles are being operated as weapons. There are circumstances where these individuals have deliberately put objects on the accelerator to weigh them down and launch them into the streets or into parkades. Our officers are

mettant la vie en danger ainsi que 118 accusations de non-respect de diverses ordonnances des tribunaux et de 14 chefs de vols qualifiés et d'introductions par effraction.

La présidente : Une seule famille?

M. Sutherland : Oui, une famille. Pour le moment ce n'est qu'une allégation, cela n'a pas encore été prouvé au tribunal, mais je peux vous dire qu'un membre de cette famille, qui a un bracelet électronique, est présumé avoir utilisé un véhicule la nuit dernière à 2 heures et qu'il roulait à environ 10 kilomètres-heure. Pourquoi si lentement? Mes collègues et moi croyons que certains de ces voleurs déterminés jouent un jeu dangereux en essayant de provoquer la police. Comme ils portent un GPS et qu'ils se déplacent lentement, nous pouvons les suivre. Lorsque les policiers sont arrivés dans le secteur, le véhicule a accéléré rapidement jusqu'à des vitesses de plus de 120 et 140 kilomètres-heure et nos policiers ont abandonné la poursuite par souci de la sécurité publique. On les a arrêtés plus tard avec l'aide de notre unité canine et d'autres unités d'intervention dans le secteur.

Encore une fois, cela illustre bien notre situation. Parfois la surveillance électronique et d'autres formes de mise en liberté peuvent être efficaces, mais parfois les délinquants délibérés et très déterminés vont modifier leur comportement. Ils savent qu'à certains moments de la journée ils ont droit à certaines libertés précises, et ils exerceront certaines activités lorsqu'ils sont « moins surveillés » que la nuit, lorsqu'ils sont censés être à la maison en vertu d'un couvre-feu absolu.

La difficulté pour nos membres — et le bon professeur y a fait allusion —, c'est que le nombre de vérifications du respect du couvre-feu qu'il faut faire à l'égard de ces individus pour nous assurer qu'ils sont suffisamment surveillés coûte très cher à cause des heures de travail que cela exige de notre personnel policier. Le problème, c'est que la police peut les surveiller et faire de leur mieux pour savoir ce qu'ils font pendant une semaine ou deux, jusqu'à ce que ces individus décident de recommencer. Et lorsqu'ils décident de récidiver les conséquences peuvent être et ont été fatales.

En ce qui concerne ce que nous souhaiterions, je sais que ce projet de loi, sous une forme ou une autre, est en préparation ou fait l'objet de discussion depuis 2005, je crois. Nous espérons que le vol automobile sera bientôt reconnu comme une infraction distincte. Là où je ne suis pas tout à fait d'accord avec mon compagnon de Winnipeg c'est que, en tant que policier, d'après les précédents, lorsqu'un tribunal impose une des peines les moins sévères possible, cela tend à devenir la norme. En 23 années d'expérience, j'ai pu constater que des infractions comme le cambriolage à domicile et le vol qualifié qui donnaient lieu auparavant à des peines d'emprisonnement de 12 à 14 ans sont maintenant sanctionnées par des peines de 5 à 8 ans à moins de circonstances extrêmes et flagrantes.

S'il n'en tenait qu'à moi, le vol d'auto serait considéré comme une infraction violente car ce n'est tout simplement pas la même chose que de voler des biens d'une certaine valeur. Ces véhicules sont utilisés comme des armes. Dans certains cas, ces individus ont délibérément placé des objets sur l'accélérateur pour l'écraser et se sont lancés dans les rues et les garages aériens. Nos agents

trying to stay on top of them, but when bail is provided or when the sentences are relatively short before the individuals are back out again and deliberately reoffend, it becomes a huge frustration. You feel like you are running for all you are worth, but you are on a treadmill and making no progress. When lives are lost and innocent citizens are killed, and their families are devastated as a result, you feel absolutely useless as a police officer and a peace officer in terms of the duty that you were sworn to perform.

While it may not be perfect, this is a positive step and long overdue, in my view. From Winnipeg's perspective, I think we are losing the designation of auto theft capital of Canada, which is wonderful. However, when those auto thefts do occur, even on a more limited basis, we may face significant tragedies as a result. Winnipeg's problems do not tend to stay Winnipeg's problems for very long. Sometimes Winnipeg's offenders go to Edmonton after they are released from Edmonton maximum security or other institutions in other areas, and they make their home in Edmonton, Calgary or other metropolitan areas of Canada. Although we may be at the point of the spear now, I hope that in this case, by enacting laws such as these and bringing them to fruition, we can prevent the types of tragedies that have occurred in Winnipeg from happening in other jurisdictions.

My firm belief is that there are those who will not change their behaviours. Some of these individuals started out as youths but are now moving into adulthood without any sign of change. Without meaningful consequences for deterrence, I am not sure what will happen. Each day these individuals are not in custody, they represent a significant danger to the public.

Senator Wallace: Thank you, gentlemen, for your excellent presentations.

Both of you gave us a graphic illustration of the realities of joyriding and the threat to citizens that auto theft can lead to. This is what we need to hear. We have to know the reality on the street, and you described that graphically.

I am thinking about your association and the bill we have before us. I take from what you have said that you are supportive of the bill, but I will ask you to comment beyond that. I am sure you are aware that the bill does create separate and distinct offences that deal with auto theft: the theft of an automobile or a vehicle; the alteration of the vehicle identification number, VIN; trafficking in stolen vehicles and stolen vehicle parts; and the importation and exportation of stolen vehicles.

In that menu, what is it about the bill that appeals to you or that you see as advantageous for your purposes?

Mr. Sutherland: I will talk about the present and then about the future. I will answer in two parts, if I may.

essaient de les contrôler, mais lorsqu'on les libère sous caution ou qu'on leur impose une peine relativement courte, ces individus se retrouvent libres rapidement et récidivent délibérément, ça devient énormément frustrant. On a l'impression de courir de toutes nos forces sur un tapis roulant et de ne jamais faire de progrès. Lorsque des vies sont perdues et que des citoyens innocents meurent et que leurs familles sont anéanties, on se sent absolument inutiles en tant que policiers et agents de la paix, impuissants à remplir la fonction que nous avons juré de remplir.

Ce n'est peut-être pas parfait, mais c'est un pas dans la bonne direction qu'on a trop attendu, à mon avis. En ce qui concerne Winnipeg, je pense que nous sommes en train de perdre le titre de capitale du vol automobile du Canada, ce qui est merveilleux. Cependant, lorsque ces vols se produisent, même s'ils sont moins fréquents, ils peuvent causer de terribles tragédies. Les problèmes de Winnipeg n'ont pas tendance à durer longtemps. Parfois, les délinquants de Winnipeg restent à Winnipeg lorsqu'ils sont libérés de l'établissement à sécurité maximum d'Edmonton ou d'un autre établissement de la région, ou ils se rendent à Edmonton, à Calgary ou dans une autre région métropolitaine du Canada. Nous sommes peut-être le fer de lance, mais j'espère qu'en adoptant des lois comme celles-ci, nous pourrions empêcher que le genre de tragédies qui se sont produites à Winnipeg ne se reproduisent ailleurs.

Je crois fermement que certains individus ne changeront jamais. Certains d'entre eux ont été de jeunes délinquants et ils arrivent maintenant à l'âge adulte sans que rien ne laisse croire qu'ils ont changé. À défaut de conséquences sérieuses qui auraient un effet dissuasif, je ne sais pas ce qui va arriver. Chaque jour que ces individus sont libres, ils représentent un danger important pour le public.

Le sénateur Wallace : Merci, messieurs, pour vos excellents exposés.

Vous nous avez tous les deux donné des exemples frappants des réalités des prises d'un véhicule à moteur sans consentement et les menaces que le vol automobile peuvent faire peser sur les citoyens. C'est ce que nous avons besoin d'entendre. Nous devons savoir quelle est la réalité dans la rue, et vous nous l'avez décrite de manière frappante.

Je pense à votre association et au projet de loi dont nous sommes saisis. Je conclus, d'après vos propos, que vous appuyez le projet de loi, mais je vous demanderais de nous en dire plus. Je suis sûr que vous savez que ce projet de loi crée des infractions distinctes liées au vol automobile : le vol d'une automobile ou d'un véhicule; la modification du numéro d'identification d'un véhicule (NIV); le trafic de véhicules volés et de pièces de véhicules volés et l'importation et l'exportation de véhicules volés.

Parmi toutes ces mesures, quelles sont celles qui vous plaisent ou qui vous semblent utiles pour l'atteinte de vos objectifs?

M. Sutherland : Je vous parlerai de la situation actuelle puis de l'avenir. Si vous le permettez, ma réponse aura deux parties.

In terms of the present, it is a stand-alone offence, so it is distinguished from thefts of other property and can be dealt with more severely. The bill provides for mandatory minimums, which would be of immense assistance, even giving our officers a six-month break from some of the top 10 offenders.

In terms of the future, Winnipeg has shown there is no shortage of those who could be recruited for the purpose of organized crime in the future. Right now we have a high recovery rate, but with the involvement of organized crime, we could see a scenario where these individuals will be exploited or used by organized crime groups to make stolen vehicles more profitable.

Senator Wallace: Professor Linden, in your presentation you indicated that you have been lobbying for this legislation for some time, and I think generally you are pleased to see that it is here. I certainly heard some of the improvements that you would suggest.

Again, you have zeroed in on the need to have auto theft defined as a separate offence. We have heard from other witnesses why they believe that is important. Could you expand on that from your perspective? Why do you see the creation of a separate offence as beneficial?

Mr. Linden: I have been the chair of the Manitoba Auto Theft Task Force, and one of the members has always been a Crown prosecutor. The Crown prosecutors tell us, particularly when we have this serious problem, that they would feel they had more persuasive arguments to put before a judge if this were recognized as a separate offence rather than being lumped in with other kinds of theft.

As Mr. Sutherland mentioned, taking something that has the potential of killing someone is not like stealing a big-screen TV. Highlighting it as a separate offence points out that auto theft does have those characteristics. I would like to see us go beyond that, to have auto theft defined as a violent offence because of the potential harm that has been done. Having auto theft as a separate offence is one step, and I would like to see it go to the second step.

Senator Wallace: Professor Linden, in your presentation it seemed that you were zeroing in on joyriding and the dangers it can create for our citizens. One of the significant aspects of the bill, though, is to focus as well on the activities of organized crime as it relates to auto theft and trafficking in stolen autos. I did not hear you make any reference to that. You spoke about the strategy you have developed, which has been extremely effective, and that is tremendous, but how does organized crime fit into your experience, and does it relate at all to the successful strategy that you have been able to implement?

Mr. Linden: A number of the young offenders involved are members of gangs, but this is not really a part of organized crime. There would be no point to it. The occasional vehicle gets used for dial-a-dope dealing, but they are virtually all just abandoned. That is speaking from a Winnipeg perspective.

En ce qui concerne la situation actuelle, c'est une infraction distincte, on fait la différence entre le vol automobile et le vol d'autres biens et cette infraction peut être sanctionnée plus sévèrement. Le projet de loi prévoit des peines minimales obligatoires, ce qui nous aiderait énormément, ne serait-ce qu'en donnant à nos policiers un répit de six mois pendant lesquels quelques-uns des 10 pires délinquants seraient à l'ombre.

Pour ce qui est de l'avenir, Winnipeg nous a montré qu'il y aura toujours de nouvelles recrues pour le crime organisé. À l'heure actuelle, nous avons un taux de récupération élevé, mais si le crime organisé s'en mêle, il se pourrait que ces individus soient exploités ou utilisés par des groupes organisés pour rendre le vol automobile plus rentable.

Le sénateur Wallace : Monsieur Linden, dans votre exposé, vous nous avez dit que vous faites du lobbying en faveur de cette loi depuis un certain temps et je pense que vous êtes assez satisfait qu'il ait été proposé. J'ai bien entendu certaines des améliorations que vous proposez.

À votre tour, vous avez parlé de la nécessité de faire du vol automobile une infraction distincte. D'autres témoins nous ont dit qu'ils croyaient que c'était important. Pouvez-vous nous expliquer davantage votre position à cet égard? Pourquoi pensez-vous qu'il serait utile de créer une infraction distincte?

M. Linden : J'ai été président du Groupe d'intervention du Manitoba contre le vol automobile dont un procureur de la Couronne a toujours été membre. Les procureurs de la Couronne nous disent, surtout face à ce grave problème, qu'il leur semblerait avoir des arguments plus convaincants à présenter au juge si le vol automobile était considéré comme une infraction distincte plutôt que d'être regroupé avec d'autres genres de vols.

Comme M. Sutherland l'a mentionné, le fait de prendre quelque chose qui peut tuer n'est pas la même chose que de voler un téléviseur à écran géant. En faire une infraction distincte montre que le vol automobile a ses caractéristiques. J'aimerais que nous allions plus loin et que le vol automobile soit défini comme une infraction violente en raison des dommages qu'il peut provoquer. La création d'une infraction distincte, c'est un premier pas, mais j'aimerais qu'on franchisse également le deuxième pas.

Le sénateur Wallace : Monsieur Linden, dans votre exposé, il m'a semblé que vous mettiez l'accent sur la prise d'un véhicule à moteur sans consentement et les dangers que cela constitue pour nos citoyens. L'un des aspects importants du projet de loi cependant est de cibler les activités du crime organisé dans le vol automobile et le trafic de voitures volées. Vous n'avez pas parlé de cela. Vous avez parlé de la stratégie que vous avez élaborée, qui semble extrêmement efficace et c'est formidable, mais quel rôle joue le crime organisé d'après votre expérience et quel est le rapport avec la stratégie que vous avez réussi à mettre en œuvre et qui donne de bons résultats?

M. Linden : Un certain nombre des jeunes délinquants qui commettent ce crime sont membres de gangs, mais ne font pas partie d'un groupe criminel organisé. Ça ne servirait à rien. À l'occasion, un véhicule est utilisé pour vendre de la drogue sur appel téléphonique, mais pratiquement tous les véhicules sont tout simplement abandonnés. C'est ce qui se produit à Winnipeg.

If I were speaking from the perspective of people in Montreal, then the aspects of the bill that deal with things like the VIN and exportation would be more useful. My broader contacts with national people involved in auto theft reduction suggest that they would value those parts of the bill very highly.

Senator Carstairs: Thank you for your presentations. Professor Linden, you spoke about the need to make this a violent crime. It is very clear from Mr. Sutherland's testimony that many incidents are violent, but not all are. Are there not other charges, say vehicular homicide, with which these people could be charged in addition to theft of an automotive vehicle, instead of making it a violent crime?

Mr. Sutherland: The difficulty with respect to the Criminal Code is that it is an intent-based scenario. Therefore, the best you could hope to achieve in a practical term would be, perhaps, criminal negligence.

However, for the very first time in Manitoba, as a result of the Andrzejczak incident I referred to earlier, the Crown has moved to a manslaughter charge. The problem is that it is very difficult to prove intent when the intent may have been simply to go joyriding or something of that nature.

I might also add that stolen vehicles are used not just for joyriding but also to commit other types of offences, such as break and enters, robberies and even drive-by shootings. Although not 100 per cent verifiable, there is a correlation in the graph between break and enters and stolen vehicles. When they decline, they do it on a one for one relationship.

Therefore, there are, but they are very difficult to prove. Just by the nature of the vehicle and what it is capable of, it may not be intended, but the consequences are still just as devastating.

Senator Carstairs: Maybe I can get Professor Linden to answer this one: You talked about the importance of resources. We have had no indication from government that any resources will flow as a result of the passage of this piece of proposed legislation.

I think you mentioned that Manitoba Public Insurance put \$52 million into this successful project. Clearly you are of the view that resources must follow if you are to deal with it; it cannot just be identifying vehicle theft as a separate Criminal Code violation. It must have some resources for the police and others to make it work.

Mr. Linden: Absolutely. The key to crime reduction, from a legal perspective or from the perspective of using the law, is to enhance the certainty. We had such success because it was certain that when these kids broke curfews or got into trouble while they were in the community under conditions of release, they would be apprehended. That certainty only came from the fact that we were

Cependant, à Montréal, les dispositions du projet de loi relatives au NIV et à l'exportation seront plus utiles. Des personnes qui cherchent à réduire le nombre du vol automobile ailleurs au pays me disent que ces dispositions du projet de loi sont très importantes.

Le sénateur Carstairs : Merci pour vos exposés. Monsieur Linden, vous avez parlé de la nécessité de traiter le vol automobile comme un crime violent. Il est clair, d'après le témoignage de M. Sutherland, qu'il y a de nombreux incidents violents, mais ils ne le sont pas tous. N'y a-t-il pas d'autres accusations que vous pourriez porter, comme l'homicide commis au volant d'un véhicule automobile en plus de l'accusation de vol d'auto, plutôt que d'en faire un crime violent?

M. Sutherland : La difficulté que nous pose le Code criminel, c'est qu'il faut prouver l'intention. Par conséquent, en pratique, nous pourrions espérer obtenir, au mieux, une condamnation pour négligence criminelle.

Mais à la suite de l'incident Andrzejczak dont j'ai parlé un peu plus tôt, le procureur a déposé pour la première fois au Manitoba des accusations d'homicide involontaire coupable. Le problème, c'est qu'il est très difficile de prouver l'intention lorsque l'intention était tout simplement de faire une balade dans une voiture volée, par exemple.

J'ajouterai que le véhicule volé ne sert pas seulement à faire des balades, mais aussi à commettre d'autres infractions, dont des introductions par effraction, des vols et même des fusillades au volant d'une voiture. Même si ce n'est pas entièrement vérifiable, le graphique montre qu'il existe une corrélation entre le vol de voitures et l'introduction par effraction. Lorsqu'il y a une diminution dans l'un, il y a une diminution qui y correspond exactement dans l'autre.

Par conséquent, c'est possible, mais c'est très difficile à prouver. Les conséquences peuvent être dévastatrices du simple fait de la nature du véhicule et de ce qu'il peut faire, même si ce n'est pas intentionnel.

Le sénateur Carstairs : Ma question s'adresse à M. Linden : Vous avez parlé de l'importance des ressources. Le gouvernement n'a donné aucun indice de ce que l'adoption de cette mesure législative sera accompagnée d'un investissement dans les ressources.

Vous avez dit que la Société d'assurance publique du Manitoba avait versé 52 millions de dollars dans ce projet fructueux. Vous semblez clairement d'avis de ce que les ressources doivent nécessairement être mises en place si on veut régler le problème; il ne s'agit pas d'établir que le vol automobile est une infraction distincte dans le Code criminel. Les policiers et d'autres doivent disposer des ressources nécessaires pour obtenir des résultats.

M. Linden : C'est exact. Pour réduire la criminalité, du point de vue juridique ou de l'application des lois, il est essentiel d'accroître la certitude. Si nous avons remporté un tel succès, c'est qu'il était certain que les jeunes qui enfreignaient le couvre-feu ou se rendaient coupables d'inconduite après avoir été remis en liberté sous condition seraient appréhendés. Cette certitude ne

resourced, with extra police officers being assigned to the stolen auto unit and a 15-person auto theft unit within probation services. Without those resources, this would have had no impact.

To indicate how critical it was, one of Mr. Sutherland's colleagues, Kevin Kavitch, who was with the stolen auto unit, did an analysis that demonstrated the correlation between a number of these high-rate offenders who were on the street on any given day and the number of cars stolen on that day. We took that to the Minister of Justice at a time when our program was failing — we had had reductions and it bounced back up again in 2006. The minister then invested more resources and Manitoba Public Insurance started the immobilizer program. Once we got to the tipping point, the rates started to decline very dramatically.

Even a modest increase in resources was not sufficient. It was not until we got them to an appropriate level that we were able to have an impact on crime.

Senator Carstairs: Detective Sutherland, I have one more brief question. There is some disagreement between the two of you regarding mandatory minimums. I happen to accept Professor Linden's philosophy on this. Unfortunately, my experience in doing some review of other bills with mandatory minimums is that the judiciary picks the minimum, and that becomes the basis for just what you were arguing against. If there is a mandatory minimum, that is what the judge will give. The mandatory minimum in this legislation is not very strong.

Mr. Sutherland: With mandatory minimums, baby steps might be the best way to proceed. From a personal perspective, I think in certain circumstances sentences should be much greater than the minimum.

I would hope that the judiciary would look at the circumstances and set the bar somewhere above the minimum, but at the very least we are sort of guaranteed that the minimum will occur for repeat offenders. With the Winnipeg experience, as Professor Linden alluded to, when 40 per cent of our top 50 were out, there was a minimum of a 20 per cent increase. Sometimes the increase in thefts went as high as 60 per cent.

We know that a small group is responsible for a wide variety of crimes, statistically. The issue for us is that we needed this legislation a long time ago. I am hesitant to be critical of the first step in it, and I am hopeful that if there are improvements to be made, we can do those down the road.

Where we are at now is that, as a simple property crime, it can be lumped in with property crime, and the sentences can be handed out on the basis of property crime. Unfortunately, six months for even three, four or five offences for property crime simply does not exist.

pouvait exister que parce que nous avons les ressources nécessaires, entre autres, des agents de police supplémentaires qui avaient été affectés à la section des véhicules volés ainsi qu'une section de 15 personnes pour les vols d'automobile, au sein des services de probation. Sans ces ressources, la mesure n'aurait eu aucun effet.

Pour montrer à quel point c'était essentiel, l'un des collègues de M. Sutherland, Kevin Kavitch, qui travaillait à la section des vols de véhicules, a réalisé une analyse qui a démontré la corrélation entre le nombre des récidivistes en liberté et le nombre de véhicules volés durant la même période. Nous avons présenté cette analyse au ministre de la Justice à un moment où notre programme semblait voué à l'échec — il y avait eu des réductions, mais le nombre avait augmenté de nouveau en 2006. Le ministre a investi des ressources accrues et la Société d'assurance publique du Manitoba a mis sur pied le programme des dispositifs antidémarrage. Une fois franchi le seuil critique, le nombre des vols a commencé à diminuer de façon spectaculaire.

Il n'était pas suffisant d'augmenter légèrement les ressources. Il a fallu les amener au niveau nécessaire pour que les effets sur la criminalité puissent se produire.

Le sénateur Carstairs : Détective Sutherland, j'ai une autre petite question. Il semble qu'il y ait entre vous deux une divergence d'opinions au sujet des peines minimales obligatoires. Pour ma part, j'accepte le point de vue de M. Linden. D'après mon expérience de l'examen d'autres projets de loi comportant des peines minimales obligatoires, je sais que malheureusement, les juges choisissent d'imposer ces peines minimales, et cela provoque l'effet auquel vous vous opposez. S'il existe une peine minimale obligatoire, c'est celle-là que le juge va imposer. Dans cette mesure législative, les peines minimales obligatoires ne sont pas très rigoureuses.

M. Sutherland : En ce qui concerne les peines minimales obligatoires, il vaut probablement mieux y aller très progressivement. Pour ma part, j'estime que dans certains cas, les peines devraient être largement supérieures au minimum.

J'espère que les magistrats tiendront compte des circonstances et qu'ils hausseront la barre au-dessus du minimum, mais à tout le moins, qu'ils garantiront que le minimum sera infligé aux récidivistes. À Winnipeg, comme l'a mentionné M. Linden, quand 40 p. 100 de nos 50 principaux récidivistes étaient en liberté, nous avons enregistré une augmentation d'au moins 20 p. 100. Parfois, l'augmentation du nombre de vols atteignait 60 p. 100.

Nous savons que, statistiquement, un large éventail de crimes sont le fait d'un petit groupe de personnes. Pour nous, cette mesure législative se fait attendre depuis très longtemps. J'hésite à critiquer ce premier pas, et j'espère que s'il est possible de l'améliorer, nous pourrions le faire plus tard.

À l'heure actuelle, le vol d'auto est considéré comme un simple crime contre la propriété et il peut être classé dans cette catégorie. Les peines peuvent être déterminées en fonction de cette catégorie des crimes contre la propriété. Malheureusement, il n'existe pas de peines de six mois applicables pour trois, quatre ou cinq infractions contre la propriété.

[Translation]

Senator Carignan: I have a question for Professor Linden. With regard to your study, which was quoted by Statistics Canada, I asked a question earlier concerning young people's motives for stealing vehicles. It is my understanding that, given the success of the methods that were used, the elements that you identified were probably the motives. Did your study focus solely on Winnipeg or on Canada as a whole?

[English]

Mr. Linden: The study cited there dealt only with Winnipeg. However, we did the study in a number of other sites. Those were done by other academic researchers. We found similar results, but we were focusing only on the youth population.

One of the main differences we found was that a study done in Montreal showed that more of the young people there were involved in stealing for profit as opposed to for joyriding. Again, that reflects the differences discussed in the earlier session between organized crime being involved versus kids out thrill seeking.

[Translation]

Senator Carignan: I also want to reconcile the numbers and make sure that I have understood correctly. In your presentation, Professor, you note a reduction of 10,000 stolen vehicles in Winnipeg, i.e., a decrease of close to 80 per cent between 2007 and today; is that correct?

Mr. Linden: Yes.

Senator Carignan: I would like to be clear on the numbers, because they are quite impressive. According to Statistics Canada, there were 14,000 vehicles stolen in all of Manitoba in 2007. That number was cut by 10,000 in Winnipeg alone, which implies that there are almost no more vehicle thefts in Winnipeg. Am I mistaken in my assumption?

[English]

Mr. Linden: We have reduced it by about 10,000, but we will still be among the top half dozen when the 2009 figures come out from Statistics Canada toward the end of July. We will still be in the top three, four or five cities in Canada because we were so high that we can drop by 80 per cent. That is 80 per cent in completed thefts, 73 per cent overall. Also, the 73 per cent overall figure gets us into 2010. Those statistics will not be officially released until the summer of 2011 because of the lag in reporting.

[Translation]

Senator Carignan: And so that continues to be a problem in Winnipeg despite such a significant reduction and the three elements that you explained were part of a strategy to reduce

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma question s'adresse au professeur Linden. Dans l'étude que vous avez effectuée et qui est citée par Statistique Canada, j'ai posé la question tout à l'heure par rapport aux mobiles des vols chez les jeunes. Je crois comprendre que, avec le succès des méthodes qui ont été utilisées, les éléments que vous aviez identifiés étaient probablement les mobiles. Est-ce que votre étude portait sur Winnipeg seulement ou sur l'ensemble du Canada?

[Traduction]

M. Linden : L'analyse qui y est mentionnée ne porte que sur la ville de Winnipeg. Nous avons néanmoins fait des études dans un certain nombre d'autres endroits. Ces études ont été réalisées par d'autres chercheurs universitaires. Nous avons constaté que les résultats étaient semblables, mais les études ne portaient que sur la population des jeunes.

L'une des principales différences que nous avons constatée, c'est que dans une étude réalisée à Montréal, nous avons découvert qu'un plus grand nombre de jeunes volent des autos là-bas pour en tirer un bénéfice et non pour le plaisir de les conduire. Là encore, cela traduit la différence dont on a discuté précédemment, selon que le crime organisé est en cause ou qu'il s'agit simplement de jeunes à la recherche d'aventure.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je veux aussi faire la conciliation des chiffres et je veux être certain que j'ai bien compris. Dans votre exposé, professeur, vous notez une réduction de 10 000 vols de véhicules à Winnipeg, donc une réduction de l'ordre de près de 80 p. 100 entre 2007 et aujourd'hui; est-ce exact?

Mr. Linden : Oui.

Le sénateur Carignan : J'aimerais être sûr des chiffres, car ils sont extrêmement impressionnants. En 2007, selon Statistique Canada, au Manitoba au complet, il y avait 14 000 vols de véhicules. Vous avez réduit ce nombre de 10 000 à Winnipeg seulement, ce qui laisse sous-entendre qu'il n'existe presque plus de vols de véhicules à Winnipeg. Est-ce que je me trompe dans mon exposé?

[Traduction]

M. Linden : Nous avons réduit le nombre d'environ 10 000, mais lorsque Statistique Canada publiera ses données vers la fin du mois de juillet, nous serons encore parmi les six premiers. Nous serons encore au troisième, au quatrième ou au cinquième rang des villes canadiennes, parce que le nombre de vols était si élevé que nous avons pu le réduire de 80 p. 100. Il s'agit de 80 p. 100 des vols réalisés et de 73 p. 100 d'une façon générale. En outre, le chiffre global de 73 p. 100 s'applique à 2010. Ces statistiques ne seront officiellement publiées qu'à l'été 2011, car il y a toujours un décalage dans les rapports.

[Français]

Le sénateur Carignan : Si Winnipeg continue à voir une problématique malgré une réduction aussi importante et les trois éléments que vous avez expliqués comme stratégie pour

vehicle theft, including the supervision of level-four youth, which is something I have never seen in my entire life. That is the first time I hear about such intensive supervision of people who are placed under conditions of release. Would minimum sentences not be the next step? Do you have anything else in your bag of tricks in terms of another solution?

[English]

Mr. Linden: No, because I do not think there will ever be minimum sentencing under the Youth Criminal Justice Act. Therefore, I do not think we will evolve to that for the people who are the most difficult for us. As Mr. Sutherland indicated, some of them have gotten older, so they are above 18 and committing the offences as adults. They are getting longer sentences and being taken off the street for longer periods of time.

It is hard to know what to do with kids who simply do not care whether they are caught. In fact, they are deliberately trying to draw police into chasing them, as in the example Mr. Sutherland described of the alleged occurrence last night. Other than custodial dispositions, there does not seem to be much that can be done with them, with the proviso that while they are in custody, there should be programming to try and help. Otherwise, we will be chasing these kids for the next 30 years.

[Translation]

Senator Carignan: Have you further studied the link between car theft by youth and organized crime? Since you were able to reduce car theft by 80 per cent, the remaining offenders must have enough criminal experience and be sufficiently organized in order to be part of a system. Given the persistent theft rate, have you studied the main causes of vehicle theft in 2009, excluding the share of thefts attributable to joy rides?

[English]

Mr. Linden: Are you asking what is causing the kids to get involved now?

[Translation]

Senator Carignan: There are now 10,000 fewer vehicle thefts. It appears that the methods used were targeted primarily at joy riding and youth; so I presume that the remaining vehicle thefts today in Winnipeg are carried out by more hardened criminals. Have you studied the criminal behaviours of those people?

[English]

Mr. Linden: They are more experienced. Back in 2004, which was when we were at our highest, we had kids as young as 10 stealing vehicles. You asked a question before about the thrill of stealing a

diminuer le vol de véhicules dont le suivi particulièrement pour les personnes de niveau quatre. C'est un suivi que je n'ai jamais vu dans ma vie. C'est la première fois que j'entends parler d'un suivi aussi serré pour des personnes qui sont couvertes par des conditions. Est-ce que la prochaine étape n'est pas la sentence minimale? Avez-vous un autre point dans votre sac magique pour trouver une autre solution?

[Traduction]

M. Linden : Non, car je ne crois pas qu'on infligera de peine minimale obligatoire en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Je ne crois pas que nous en arriverons là pour punir ceux qui nous posent le plus de problèmes. Comme M. Sutherland l'a dit, certains de ces jeunes ont vieilli, et comme ils ont maintenant plus de 18 ans, ils commettent leurs infractions en tant qu'adultes. Les peines qui leur sont infligées sont plus longues et ils se retrouvent plus longtemps derrière les barreaux.

Il est bien difficile de savoir ce qu'on peut faire dans le cas des jeunes qui se fichent complètement d'être arrêtés ou non. En fait, il arrive qu'ils essaient délibérément de se faire pourchasser par la police. M. Sutherland a décrit les allégations relatives au cas d'hier soir. À part l'incarcération, il ne semble pas que nous puissions faire grand-chose pour ces jeunes, sous réserve qu'ils puissent participer à des programmes susceptibles de les aider durant leur incarcération. Autrement, nous allons les pourchasser encore pendant 30 ans.

[Français]

Le sénateur Carignan : Avez-vous approfondi le lien entre le vol de véhicules chez les jeunes et le crime organisé? Comme vous avez réduit de 80 p. 100 les vols de véhicules, ceux qui demeurent doivent être suffisamment bien criminalisés et organisés pour entrer dans un système. Est-ce que vous avez étudié, à ce jour, compte tenu du ratio qui demeure, les principales causes de vol de véhicules en 2009, après avoir épuré une bonne partie des virées?

[Traduction]

M. Linden : Vous voulez savoir pourquoi les jeunes s'adonnent à de telles activités maintenant?

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous avez enlevé 10 000 vols de véhicule. Avec les méthodes qui ont été utilisés, il semble que cela a surtout visé les virées et les jeunes; donc le solde qui reste de vols de véhicules aujourd'hui, à Winnipeg s'applique aux criminels plus endurcis, je présume. Est-ce que vous avez étudié les habitudes criminelles de ces gens?

[Traduction]

M. Linden : Ils ont plus d'expérience. En 2004, lorsque le nombre de vols était à son plus haut niveau, nous avions des enfants de 10 ans qui volaient des véhicules. Vous avez demandé

Dodge Caravan. The reason those were the best targets was because Chrysler designed a vehicle that a 10-year-old with a screwdriver could enter and start as quickly as you and I could with a key.

As the program took hold, and as the immobilizer program came in, it became too difficult for those young children to get involved. The average age has been increasing. As an example of the targets now, a 2004 Cadillac Escalade, a very high-end vehicle, has a very bad immobilizer in it — a Passlock II immobilizer. Kids 15 and 16 years old with some sophistication are able to start those and drive them around.

The pattern has been that we do not have nearly as many young people. We have older people. They still come from the same families, the same areas and backgrounds, the same lack of education — bad families, the picture of troubled youth all over.

The Chair: Thinking of school for crime, I should warn you that we are being televised.

[Translation]

Senator Carignan: To tie in with our study on DNA data banks, I would say that is almost genetic.

[English]

Mr. Linden: If I could respond to that, the probation services did a study where they looked at interrelationships between all of our high-rate offenders. They found that three extended families — and by family I mean eight different last names, so there are cousins, not just brothers and sisters — made up something like 60 per cent to 70 per cent of our highest-risk auto theft offenders. Again, that suggests that programming focused on trying to do something with those families is necessary if we want to stop them from being recruited to crimes like auto theft.

Senator Baker: I would like to direct my questions to Detective Sergeant Sutherland. First, I imagine you started as a constable and you were working for years at the street level; is that correct?

Mr. Sutherland: I did, actually. I started right on the street. I was one of the two members from my recruit class who elected to walk the beat.

Senator Baker: How long were you a constable before progressing to a sergeant?

Mr. Sutherland: I believe it was 16 years.

Senator Baker: That is a lot of cases in case law.

Mr. Sutherland: Quite a few.

pourquoi il était si excitant de voler une Dodge Caravan. Si ces véhicules étaient les meilleures cibles, c'est que Chrysler avait conçu un véhicule dans lequel un enfant de 10 ans pouvait entrer avec un simple tournevis et qu'il pouvait faire démarrer la voiture aussi rapidement que vous et moi pouvons le faire avec une clé.

Quand le programme a commencé à produire des effets et que l'on a mis en place le programme des dispositifs antidémarrage, c'est devenu trop difficile pour ces jeunes enfants. Il y a eu une augmentation de l'âge moyen. Pour donner un exemple des véhicules actuellement ciblés, la Cadillac Escalade 2004, un véhicule de très haut gamme et doté d'un très mauvais antidémarrageur — le dispositif Passlock II. Des enfants de 15 et de 16 ans qui s'y connaissent un peu sont capables de faire démarrer ces véhicules et de les conduire.

La tendance actuelle montre qu'il y a beaucoup moins de jeunes adolescents. Ceux qui commettent ces crimes sont plus âgés. Ils viennent encore des mêmes familles, des mêmes régions et des mêmes milieux, ils ont le même manque d'instruction — des jeunes en difficulté qui viennent de mauvaises familles.

La présidente : À propos de l'école du crime, je dois vous signaler que nos délibérations sont télévisées.

[Français]

Le sénateur Carignan : Pour faire la suite avec notre étude sur les banques de données génétique, c'est presque génétique.

[Traduction]

M. Linden : Si vous me permettez de répondre, nos services de probation ont fait une analyse pour voir s'il y avait des recoupements entre nos pires récidivistes. Ils ont constaté que 60 à 70 p. 100 de nos pires voleurs de véhicules venaient de trois familles élargies — et par famille, j'entends des gens qui portent huit noms de famille différents, qui sont donc cousins plutôt que tout simplement frères et sœurs. Cela laisse entendre qu'il est nécessaire de mettre en place des programmes à l'intention de ces familles si nous voulons empêcher que leurs membres soient recrutés pour commettre des infractions comme le vol d'autos.

Le sénateur Baker : Mes questions s'adressent au sergent-détective Sutherland. Tout d'abord, j'imagine que vous avez commencé votre carrière comme agent de police et que vous avez travaillé pendant des années dans les rues. Est-ce exact?

M. Sutherland : Effectivement. J'ai commencé dans les rues. J'ai été l'un des deux membres de ma classe de recrues qui a choisi la patrouille pédestre.

Le sénateur Baker : Combien de temps avez-vous été agent avant de devenir sergent?

M. Sutherland : Seize ans, je crois.

Le sénateur Baker : Cela représente beaucoup de cas dans la jurisprudence.

M. Sutherland : Effectivement.

Senator Baker: As far as Senator Carstairs' question is concerned, it is true, is it not, that if a vehicle were to approach you in a manner that would suggest that you were in danger of being hurt, you would charge that person with assault with a weapon, would you not?

Mr. Sutherland: It would depend on the circumstances. We would have to be able to elucidate to the court, with a preponderance of evidence beyond a reasonable doubt, that that was the intent of the individual — that the individual was not just driving down the road but was deliberately targeting us. Sometimes that is not quite so easy. There are some pretty skilled defence counsels on the other side of the equation.

Senator Baker: Absolutely, and we will be hearing from one in a few moments; he is probably in the room — Mr. Phil Downes, who is a representative of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. He is famous before the Court of Appeal for Ontario. He is listening to you now, and he may disagree with some of the words you have to say.

Mr. Sutherland: I would not doubt it. It probably would not be the first time.

Senator Baker: On your comment concerning home invasions, you are right that at the beginning with the lower courts, the provincial courts and the appeals to the supreme courts, it was 10, 12, 14 years in some cases. However, when it got to the Court of Appeal level, Alberta set the standard of eight years. I wanted to put that on the record, because those things are not included in the Criminal Code; it is a judgment of the court. The appeal courts across the nation set the standard, but you were absolutely right on the progression up to the Court of Appeal.

Mr. Sutherland: If I could comment on that briefly, that also affects pleas. I have investigated a number of home invasion robberies. For the first few I did, there were pleas — in one case, for 22 years, and in another case, for 14 years. However, when the scale began to slide in terms of what had been done by other courts, the pleas were no longer for those types of areas either. Once the slide starts, regardless of where it starts or where it is initiated, the difficulty is that pretty soon everyone is down near the bottom of the playground.

Senator Baker: My only point is that it was not exactly a slide. You do not establish a standard until you get up to the Court of Appeal, and that is what happened in the particular case of your illustration.

Getting to my main question, some of the members from the government side have been asking you questions about how great the proposed legislation is. You think it is a good piece of proposed legislation. You do not want to criticize it, but you did say this, and I wrote it down. You said that although it is not perfect, and those were your words, you support the bill.

Mr. Sutherland: I do.

Le sénateur Baker : Pour revenir à la question du sénateur Carstairs, est-il vrai que si un véhicule vous approche d'une manière qui vous laisse à penser que vous risquez d'être attaqué, vous pouvez porter des accusations d'agression au moyen d'une arme contre cette personne?

M. Sutherland : Cela dépend des circonstances. Il faudrait pouvoir démontrer au tribunal, avec une prépondérance de la preuve au-delà du doute raisonnable, que l'individu ne conduisait pas simplement son véhicule dans la rue, qu'il nous avait délibérément pris pour cible. Dans certains cas, ce n'est pas facile. Certains avocats de la défense sont très habiles.

Le sénateur Baker : C'est bien vrai, et nous en entendrons un dans quelques instants; il est probablement dans la salle — M. Phil Downes, qui représente le Conseil canadien des avocats de la défense. Il est célèbre à la Cour d'appel de l'Ontario. Comme il vous écoute maintenant, il ne souscrit peut-être pas à certains de vos propos.

M. Sutherland : Je n'en doute pas. Et ce n'est probablement pas la première fois.

Le sénateur Baker : Dans vos observations au sujet des cambriolages à domicile, vous avez raison de dire qu'à l'origine, les tribunaux de première instance, les tribunaux provinciaux, les cours d'appel et les cours suprêmes infligeaient des peines de 10, 12 et même 14 ans dans certains cas. Mais au niveau de la cour d'appel, l'Alberta a fixé la norme à huit ans. Je tenais à l'indiquer officiellement, car il s'agissait d'infractions qui n'étaient pas prévues au Code criminel; la peine était établie à la discrétion du tribunal. Ce sont les cours d'appel du pays qui ont fixé la norme, mais vous aviez tout à fait raison pour ce qui était des instances inférieures aux cours d'appel.

M. Sutherland : Si vous me permettez un bref commentaire, j'aimerais dire que cela influe également sur les plaidoyers. J'ai enquêté dans un certain nombre de cambriolages à domicile. Dans les premiers cas sur lesquels j'ai enquêtés, il y a eu des plaidoyers — une peine de 22 ans dans un cas et de 14 dans un autre. Cependant, ces peines ont diminué en raison des décisions d'autres tribunaux, et les plaidoyers ne s'appliquaient plus à des peines de cet ordre. Quel que soit le point de départ, lorsque la diminution s'enclenche, les peines atteignent vite un niveau minimum.

Le sénateur Baker : Ce que je voulais dire, ce n'est pas nécessairement qu'il y a eu une diminution. Il n'y a pas de norme qui est fixée avant d'en arriver à la cour d'appel, mais c'est ce qui s'est produit dans le cas de votre exemple.

Pour revenir à ma question principale, certains sénateurs du parti ministériel vous ont demandé dans quelle mesure le projet de loi est bon. Vous dites que c'est une bonne mesure législative. Vous ne voulez pas la critiquer, mais vous avez dit, et je l'ai noté, que vous allez appuyer le projet de loi même s'il n'est pas parfait. C'est ce que vous avez dit.

M. Sutherland : Effectivement.

Senator Baker: I am looking at the bill, and I suspect that when you say it is not perfect, you might be referring to the defence that is included in the section having to do with the alteration of vehicle identification numbers. Is that correct?

Mr. Sutherland: My biggest concern is the categorization as still being part of the property catalogue of offences. The other scenario you referred to is a difficult one all around. I do not have extensive experience in auto theft. That is not my background in policing. However, provisions currently in the Criminal Code, such as theft and possession of goods obtained by crime, refer to the same language, talking about without lawful excuse and knowing. Those are all difficult. After Charter challenges and the presumptive legislation around knowledge, it is difficult to get around that sort of situation because it is a high evidentiary burden for police officers to bring to the court. Candidly, I am not a legal expert, and I freely admit that. I am not sure, in the current framework of the Charter and the way the Criminal Code exists, that there could be significant improvements in those areas. I think the fundamental illustration is the *mens rea*, the intent, the knowledge of evil deeds, I guess, as one way of putting it.

My biggest concern is really this: At this point, I will embrace any legislation that distinguishes auto theft as a stand-alone offence, just given the struggles we have had in Winnipeg. I would like it to be considered along the lines of a property offence as Professor Linden has indicated, and that is the biggest improvement I would like to see. The bottom line is that I am sure there are much smarter and more studied and experienced people who could deal with that particular scenario. My limited basis of the Criminal Code is that those elements already exist in other legislation. I am not sure, in drafting a new bill, that we would be able to draft a whole new scenario that would not be subject to significant Charter challenge.

Senator Baker: Just so we are correct on the record, yes, proposed new subsection 353.1(1), in clause 4 of the bill, does say that "Every person commits an offence who, without lawful excuse," and then it goes on. However, then proposed new subsection 353.1(3) says that despite subsection (1), it is not an offence to wholly or partially alter a VIN if you are doing a modification on a vehicle or if you are repairing a vehicle. That secondary defence — without reasonable excuse or lawful and justifiable excuse — is in a lot of legislation, but are you aware that some police forces are objecting to that additional defence and asking us to remove it?

Mr. Sutherland: I am aware that concerns have been expressed, by the OPP in particular. However, I am not certain whether it has to do with that particular section.

Senator Baker: It does.

Mr. Sutherland: I am not a mechanic. In fact, I am not very good with my hands at all. I do not know what legitimate reason there would be to permit alterations under repair sections, so I cannot provide an educated response to that. There may be legitimate ones. I am just not aware of what they are.

Le sénateur Baker : À la lecture du projet de loi, je soupçonne que lorsque vous dites qu'il n'est pas parfait, vous faites référence à la défense qui est incluse dans l'article qui porte sur la modification du numéro d'identification du véhicule. Est-ce exact?

M. Sutherland : Ce qui m'inquiète surtout, c'est que le vol d'auto continue de faire partie des infractions contre les biens. L'autre cas dont vous avez parlé est très difficile. Je n'ai pas une expérience étendue en matière de vol d'auto. Ce n'est pas dans ce domaine que j'exerce mes fonctions de policier. Cependant, les dispositions actuelles du Code criminel en matière de vol ou de possession de biens criminellement obtenus, par exemple, utilisent le même vocabulaire, parlant entre autres d'excuse légitime et de connaissance. Tout cela pose des difficultés. Compte tenu des constatations en vertu de la Charte et de la législation en matière de présomption de connaissance, il est difficile d'éviter ces problèmes car le fardeau de la preuve est très élevé pour les policiers, devant les tribunaux. J'avoue bien franchement que je ne suis pas un expert du droit. Je ne suis pas certain si, compte tenu du cadre actuel de la Charte et des dispositions du Code criminel, on pourrait apporter des améliorations importantes dans ce domaine. L'exemple principal en est la *mens rea*, c'est-à-dire l'intention, la connaissance de la transgression.

Voici ce qui me préoccupe le plus : pour l'instant, je suis prêt à accepter toute mesure législative qui fait du vol d'auto une infraction distincte, ne serait-ce qu'en raison des difficultés que nous avons connues à Winnipeg. Je souhaiterais que le vol d'auto soit considéré comme une infraction contre les biens, comme l'a dit M. Linden, et c'est la plus grande amélioration que je souhaiterais. En fin de compte, je suis certain que des personnes plus intelligentes, plus expérimentées et plus instruites pourraient traiter ce problème. D'après ma connaissance limitée du Code criminel, ces éléments existent déjà dans d'autres lois. Je ne suis pas certain qu'on puisse rédiger un nouveau projet de loi dont les dispositions n'ouvriraient pas la porte à des contestations en vertu de la Charte.

Le sénateur Baker : Aux fins du procès-verbal, en effet, le nouveau paragraphe 353.1(1), à l'article 4 du projet de loi, dit effectivement « Commet une infraction quiconque, sans excuse légitime [...] », et cetera. Toutefois, le nouveau paragraphe 353.1(3) dit quant à lui, qu'en dépit de l'article 1, il n'est pas illégal de modifier le NIV, entièrement ou partiellement, dans le cadre d'une modification ou d'une réparation effectuée sur un véhicule. Cette seconde ligne de défense — sans excuse légitime — se retrouve dans de nombreuses lois, mais savez-vous que certaines forces policières contestent l'inclusion de cette défense supplémentaire et nous demandent de la retirer?

M. Sutherland : Je sais que certaines parties ont exprimé des réserves, la PPO en particulier. Toutefois, je ne sais pas si ces réserves portent précisément sur cet article.

Le sénateur Baker : Elles portent sur cet article.

M. Sutherland : Écoutez, je ne suis pas mécanicien. En fait, je ne suis pas du tout habile de mes mains. Je ne sais pas quelle raison légitime il pourrait y avoir de permettre des modifications dans le cadre de réparations, aussi, je ne peux pas répondre à cette question. Il se peut fort bien qu'il y ait des raisons légitimes. Je ne sais tout simplement pas lesquelles elles seraient.

Senator Baker: I imagine you will encounter it. If the bill passes, you will have a case like that.

Senator Runciman: Thank you for coming all the way to appear before the committee today. It is very much appreciated.

Mr. Sutherland, have the passage of the Youth Criminal Justice Act and the emphasis on diversion impacted your ability to deal with auto theft and with the folks who fall in that category?

Mr. Sutherland: Diversion works some of the times. Unfortunately, it does not work all of the time. The difficulty I alluded to before is simply that unfortunately some individuals are just so committed to a pattern of behaviour that I am not sure what, if anything, anyone could do to have them stop these dangerous behaviours. That is why this bill is so important. If someone continues to repeat and offend in the same fashion over and over again, we can finally say, "Well, that will be the end for a significant period of time."

Senator Runciman: Taking a different view than the professor on minimum sentences, your experience as a front-line officer is frustration with the revolving door. We have heard this from police officers, not just with auto theft, of course, and we heard about courts and about abuse of discretion. Has that been your experience? It is a frustration on the front lines? You deal with these folks, and then you see them out on bail or on the street the next day.

Mr. Sutherland: There is absolutely no doubt. Especially when dealing with the volume of charges that I mentioned with respect to a particular family or individual, you feel like you are on a treadmill. The difficulty is that at a bare minimum, there has to be some type of meaningful consequence. I agree with the professor that, for some people, a custodial situation with programming would be the best, because they would be out of the environment that reinforces that behaviour. However, without custody, you will not even reach them. They will be so entrenched in the support systems for that bad behaviour. I am all for programming, if it works, but at the end of the day, my career and my job have been about protecting lives and property, and when there are those who continue to endanger repeatedly, we have to put a stop to it.

Senator Runciman: You talked about diversion working some of the time, and I am thinking primarily of the Youth Criminal Justice Act. The professor is not optimistic about minimum sentences being applied under that act. I guess if you see a repeat offender under that act, you would support the need for it, as long as programming was available to address the situation as well. I gather you would, as well?

Mr. Linden: As a general policy, diversion is great for kids, because most of us, including myself, move in and out of doing bad things when we are little and we do not need to be locked up forever. However, when you are dealing with kids who get into a

Le sénateur Baker : J'imagine que vous l'apprendrez assez vite si le projet de loi est adopté. Vous aurez sûrement un cas comme celui-là.

Le sénateur Runciman : Merci d'être venu de si loin pour comparaître devant le comité aujourd'hui. Nous vous en sommes grandement reconnaissants.

Monsieur Sutherland, l'adoption de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et l'accent qu'elle met sur la déjudiciarisation ont-ils compromis votre capacité d'affronter le vol d'auto et les personnes qui tombent sous cette loi?

M. Sutherland : La déjudiciarisation fonctionne parfois, mais malheureusement, pas tout le temps. Le problème auquel j'ai fait allusion tout à l'heure, c'est que malheureusement, certaines personnes sont tellement prises dans l'engrenage que rien ou peu ne peut être fait pour les empêcher de répéter ce genre de comportement. D'où l'importance de ce projet de loi. Si quelqu'un récidive encore et encore, on pourrait enfin dire que son compte est bon et qu'il ne commettra plus de crimes pendant un certain temps.

Le sénateur Runciman : Votre point de vue sur les peines minimales est très différent de celui du professeur. Votre expérience en tant qu'agent sur le terrain a été très frustrante; vous parlez d'une porte tournante. Les agents de police en ont souvent parlé, et pas seulement en ce qui concerne le vol d'auto. Nous savons également qu'il y a des cas d'abus de discrétion judiciaire dans les tribunaux. Est-ce votre expérience? Les agents de première ligne sont-ils frustrés? C'est eux qui font affaire avec ces gens, et le lendemain ils les voient dans la rue.

M. Sutherland : Absolument. Surtout lorsqu'il s'agit de personnes ou de familles qui ont un casier judiciaire très chargé; on a l'impression de perdre son temps. Le problème, c'est qu'il faut qu'il y ait des conséquences réelles à tout le moins. Je suis d'accord avec le professeur pour dire que, pour certaines personnes, l'idéal, c'est la détention assortie de programmes, car on les retire de l'environnement qui renforce les comportements indésirables. Toutefois, sans cette détention, nous ne pourrions rien pour eux. Ils seront profondément pris dans l'engrenage favorisant un comportement négatif. Je suis pour les programmes, s'ils fonctionnent, mais en bout de ligne, mon travail, c'est de protéger et de défendre la vie et la propriété, et lorsqu'il y a des gens qui mettent ces deux éléments en danger encore et encore, il vient un moment où il faut y mettre fin.

Le sénateur Runciman : Vous avez dit que la déjudiciarisation fonctionne parfois. Je pense à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Le professeur ne pense pas que les peines minimales seront infligées en vertu de la loi. Mais vous êtes en train de me dire que dans le cas d'un récidiviste visé par cette loi, vous appuieriez une peine minimale, du moment qu'il y ait des programmes. Est-ce le cas pour vous également?

M. Linden : En règle générale, la déjudiciarisation fonctionne pour les enfants car, comme la plupart d'entre nous, y compris moi-même, nous faisons plein de mauvais coups quand nous étions petits et nous n'avions pas besoin d'être enfermés pour

state as serious as our Level 4 auto theft offenders, I do not think we can treat them the same as we treat every other young person.

Senator Runciman: In your experience, what age category is involved with the violent offences involving car theft? Traditionally has it been young offenders who use a vehicle as a weapon?

Mr. Sutherland: Traditionally, it has.

Senator Runciman: Other than a general change to this proposed legislation, is there any way this issue could be addressed through changes to the Youth Criminal Justice Act?

Mr. Sutherland: I do not know whether it could, candidly.

Senator Runciman: I am not sure what the broader implications would be with respect to what you are suggesting.

Mr. Sutherland: There may be, but the problem is it could have occurred, but now we are moving to a situation where some of these offenders have now graduated to being of adult age. That, to me, is the difficulty. Would I like to see it included in the Youth Criminal Justice Act? Yes, I would. The problem is that there is vulnerability as well. Organized crime, even at the street gang level, which is not supremely sophisticated yet, will still use young offenders to carry out a number of their various tasks with the full knowledge that there are no consequences under the Youth Criminal Justice Act. Again, it reinforces a scenario whereby these young people can be led by those that they admire into doing terrible things, and you cannot get them out of that black hole because bail is easily granted and custody is the last thing imposed.

The bottom line is that the enemy of the possible is the perfect. There are few perfect things in this world. I am happy with this as a good, solid first step.

Senator Joyal: Professor Linden, would you tell us your background as a professor? You have claimed you are not a lawyer and that you do not have a legal background, so I understand that you are not in the law faculty at the University of Manitoba. Could you tell us your professional background as a professor?

Mr. Linden: I have a PhD in sociology and have been teaching criminology for my entire career.

Senator Joyal: It is on that basis that you testified today?

Mr. Linden: Yes.

Senator Joyal: May I return to your brief, where you say:

I am not a proponent of mandatory minimum sentences and see no need to use them in this piece of legislation. There is no evidence that mandatory minimums deter crime and I see no need to take away judicial discretion for those who commit this crime.

toujours pour autant. Toutefois, dès qu'on parle de jeunes qui sont des contrevenants de niveau 4, je ne pense pas que l'on puisse les traiter de la même façon que les enfants.

Le sénateur Runciman : D'après votre expérience, qui sont les voleurs d'auto qui commettent des infractions avec violence? Est-ce d'habitude les jeunes contrevenants qui utilisent un véhicule comme arme?

M. Sutherland : Normalement oui.

Le sénateur Runciman. À part modifier le projet de loi, ce problème ne pourrait-il pas être réglé grâce à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents?

M. Sutherland : Franchement, je ne pense pas.

Le sénateur Runciman : Je me demande ce que vous entendez par là.

M. Sutherland : Il y a peut-être moyen de régler le problème autrement, mais l'ennui, c'est que certains de ces jeunes contrevenants sont maintenant des adultes. C'est là où le bât blesse. Est-ce que j'aimerais que ce genre de disposition soit inclus dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents? Absolument. Le problème, c'est qu'il y a également une question de vulnérabilité. Le crime organisé, même au niveau des gangs de rue, qui ne sont pas particulièrement sophistiqués, utilise déjà de jeunes contrevenants pour accomplir certaines tâches, sachant qu'ils n'auront à assumer aucune conséquence en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Cela renforce le scénario où des jeunes sont amenés par des gens qu'ils admirent à faire des choses horribles, et on ne peut pas les sortir de cet engrenage car les cautionnements sont faciles à obtenir et la détention est la dernière chose que l'on veut leur infliger.

Le problème, en fin de compte, c'est que le mieux est l'ennemi du bien, et le parfait, du possible. Il y a très peu de choses parfaites en ce monde, et je pense qu'il s'agit ici d'un bon premier pas.

Le sénateur Joyal : Monsieur Linden, quelle est votre spécialité en tant que professeur? Vous dites que vous n'êtes pas avocat et que vous n'êtes pas issu du milieu juridique, et je crois comprendre que vous n'êtes pas à la Faculté de droit de l'Université du Manitoba. Quelle est donc votre spécialisation?

M. Linden : J'ai un doctorat en sociologie et j'enseigne la criminologie depuis le tout début de ma carrière.

Le sénateur Joyal : Est-ce à ce titre que vous avez témoigné aujourd'hui?

M. Linden : Oui.

Le sénateur Joyal : Je vais revenir à votre mémoire où vous dites, et je cite :

Je ne suis pas pour les peines minimales obligatoires et je ne vois aucune nécessité de les inclure dans ce projet de loi. Il n'y a aucune preuve que les peines minimales obligatoires empêchent la criminalité et je ne vois pas comment l'on peut retirer la discrétion judiciaire à ceux qui commettent ce genre de crime.

Let me put a question to you that might be difficult to answer. Do you have any analysis or statistical data that shows that the judicial discretion that has been used in the past was badly used, in other words, that the court needed to be — I will use a bad word — framed in that kind of crime to ensure that the punishment meets the level of the nature of the crime?

Mr. Linden: Related to auto theft?

Senator Joyal: Yes, we are talking here about auto theft.

Mr. Linden: Not insofar as it would affect the issues we have been dealing with in Winnipeg, again because it is youth, to whom the sentencing dimension of this proposed legislation would not apply. Anecdotally, there are always cases of someone who commits a crime and yesterday just got out on bail, so obviously judicial discretion is not perfect.

One problem with mandatory minimums is that you have Crown discretion. When they looked at the impact of mandatory minimum sentences for other kinds of offences, they found that the actual sentencing outcomes do not really change very much because they are adjusted at the Crown level rather than by the judiciary. No, I do not know of any statistical evidence that has shown bad consequences because of failure to sentence long enough.

Senator Joyal: We are always provided the argument that the court is too lenient; it does not take the crime seriously; and it just gives the minimum, a sentence that, in the eyes of the public, does not seem to fit the nature of the offence.

In your studies, reflections and investigations, is this another bias? Crime today is very media-focused, as you know. One case makes the headlines and then open lines and the yellow papers and everything. They are repeating that offence or that crime forever, and then it becomes the perception, and the perception becomes the reality, and the reality is that the justices are not strong enough on the punishment and that we have to give them the signals that they have to be hard on crime.

I am trying to understand your professional point of view, which is criminology, which you said you have done all your life. Have you had an opportunity to reflect on what I have just outlined? Could you enlighten us?

Mr. Linden: That is why I was asking you whether the context is auto theft. I have looked at many studies of mandatory sentencing policies. The most notable one would be a paper I just read dealing with the consequences of California's three strikes law, which is about as draconian and expensive a mandatory sentencing regime as you could put in. The studies of that, and there have been well over a dozen, have shown that the three strikes law had no impact, in the sense that California's crime rate did not decline any faster than the crime rates of states that did not have such a law. If you look at counties where the three strikes law was pursued aggressively, crime rates did not drop any more than in California counties where it was not as pursued as aggressively.

Permettez-moi de vous poser une question qui sera sans doute difficile à répondre. Avez-vous des analyses ou des données statistiques qui montrent que la discrétion judiciaire a été utilisée abusivement par le passé? En d'autres mots, avez-vous des données qui indiquent que les tribunaux devaient être prévenus, si vous le voulez, de ce genre de crime afin que la peine soit à la hauteur de la nature du crime?

M. Linden : En ce qui concerne le vol d'auto?

Le sénateur Joyal : Oui, puisque nous parlons du vol d'auto.

M. Linden : Pas en ce qui concerne les problèmes que nous affrontons ici à Winnipeg, car ce sont des jeunes qui commettent ces crimes, et l'aspect lié à la détermination de la peine de cette loi ne les concerne pas. Et bien entendu, il y a toujours des cas où des gens commettent un crime un jour et sont relâchés sous cautionnement le lendemain, donc, la discrétion judiciaire n'est manifestement pas parfaite.

L'un des problèmes avec les peines minimales obligatoires, c'est qu'il y a le pouvoir discrétionnaire de la Couronne. Lorsque les responsables ont étudié l'effet des peines minimales obligatoires sur d'autres types d'infractions, ils ont constaté que les peines ne changeaient pas tellement car elles étaient ajustées au niveau de la Couronne plutôt que par le juge. Non, il n'y a aucune preuve statistique qui démontre des répercussions négatives du fait de ne pas imposer des peines assez longues.

Le sénateur Joyal : On nous dit toujours que les tribunaux sont trop indulgents, qu'ils ne prennent pas le crime au sérieux, qu'ils se contentent de donner le minimum, soit une peine qui, aux yeux du public, n'est pas à la hauteur de la nature des infractions.

Vos études démontrent-elles ce genre de parti pris? La criminalité aujourd'hui est très en vue dans les médias, comme vous le savez. Il y a une affaire qui fait les manchettes, puis s'ensuivent les lignes téléphoniques ouvertes, les rapports jaunes, et tout le tralala. Les médias reviennent constamment sur ce même crime ou cette même infraction, ce qui crée une perception, et cette perception devient réalité, et la réalité, c'est que la justice ne punit pas assez sévèrement la criminalité et qu'il faut indiquer clairement aux magistrats qu'on veut qu'ils soient beaucoup plus sévères.

J'essaie de comprendre votre point de vue professionnel, c'est-à-dire celui de la criminologie, que vous exercez depuis toujours. Avez-vous eu l'occasion de réfléchir à ce dont je viens de vous parler? Pouvez-vous éclairer notre lanterne?

M. Linden : C'est pourquoi je vous demandais si nous parlions dans le contexte du vol d'auto. J'ai examiné de nombreuses études sur les politiques relatives aux peines minimales obligatoires. Prenez par exemple un article que je viens de lire sur les conséquences de la loi californienne des trois chances, une loi aussi draconienne et cher que l'on puisse imaginer. Les études de cette loi, qui s'élèvent à plus d'une dizaine, montrent que la loi des trois chances n'a eu aucune incidence. Le taux de criminalité en Californie n'a pas reculé plus rapidement que celui des autres États qui n'ont pas mis en place une telle loi. Si vous regardez les comtés californiens où la loi des trois chances a été appliquée rigoureusement, les taux de criminalité n'ont pas reculé davantage que ceux des comtés où cette loi n'a pas été appliquée aussi rigoureusement.

The Department of Justice did an evaluation of firearms legislation in Canada that showed no impact. Gang homicides have not gone down as a result of the five-year minimum for gun crimes in Canada that was passed a number of years ago. There really is no evidence that suggests that mandatory minimums work.

My real objection to mandatory minimums is that they give the appearance of doing something about crime. You can say we are cracking down by changing the mandatory minimum for gun crime to five years. It actually used to be four years, so it was not that big a transition, but it was sold as a five-year mandatory minimum. That gives the appearance that this has been taken care of. In fact, if we really want to reduce gang violence, which is what that was targeted at, we have to do many things other than tinker with the law. The law is not sufficient.

Senator Joyal: The habitual criminal, such as the situation that Detective Sutherland described of the individual who waits until two o'clock in the middle of night to go out and provoke the police, someone like that, to me, has a psychological problem, those you described in the fourth tier of your classification. Even though you threaten to put them in prison for six months, I do not think it will have a big effect on them. They are not reasonable people.

Mr. Linden: We still have these Level 4s out committing crimes, but we have fewer of them. We have data where we have tracked these kids. Many of them have moved out of offending. Many of them, once they have been put in the Level 4 category and placed under intensive supervision, have in fact stopped repeating their offences. The key is the term that I used in the paper, focused deterrence, where rather than passing a law that will apply to everyone, we say to individuals, "If you violate this law, if you step outside this line, we will come after you and arrest you." For many people, that is enough deterrence.

However, the problem we were addressing earlier is kids, like the ones who commit crimes while they are on electronic monitoring. There are people who are not deterred by that. Again, the fact that we had a 73 per cent or 80 per cent reduction in completed auto thefts suggests that a focused deterrent strategy works. It has worked in the U.S. The Boston Gun Project I mentioned dropped gang homicides in Boston by over 60 per cent almost overnight because individuals were targeted.

We are now adopting a strategy in Winnipeg where we have identified the 50 most violent gang offenders. We are calling them into a meeting to say we have zero tolerance and that we will be checking on them. We also offer them some off-ramps from the gang life with training, education, therapy, or whatever it is they need.

The problem with laws in general is that they do not necessarily penetrate to the individual, because most crimes do not result in arrests. It is estimated that 15,000 cocaine transactions result in one conviction in the U.S. for trafficking in cocaine. For the

Le ministère de la Justice a fait une évaluation de la Loi sur les armes à feu au Canada, et il a conclu qu'elle n'a eu aucune incidence. Les homicides liés à des gangs n'ont pas reculé, et ce, malgré la peine obligatoire minimale de cinq ans pour les crimes commis avec armes à feu. Il n'y a aucune preuve qui puisse nous permettre de conclure que les peines minimales obligatoires fonctionnent.

Ce qui m'embête le plus avec les peines minimales obligatoires, c'est qu'elles donnent l'impression que l'on agit contre le crime. On peut dire que l'on est en train de sévir en portant la peine minimale obligatoire pour les crimes commis avec armes à feu à cinq ans. En fait, l'ancienne peine était de quatre ans, donc ce n'est pas un gros changement, mais on a bien fait mousser le fait que la peine minimale était de cinq ans. Cela donne l'impression qu'on a agi, alors qu'en fait, si l'on veut réduire la violence des gangs, comme le voulait cette loi, il y a plein d'autres mesures que l'on puisse prendre à part modifier la loi. La loi ne suffit pas.

Le sénateur Joyal : Le repris de justice, comme celui que décrivait le détective Sutherland tout à l'heure, est celui qui attend jusqu'à deux heures du matin toutes les nuits pour aller provoquer la police. Quelqu'un de cet acabit doit avoir un problème psychologique, et il se trouve dans votre niveau de classification 4. Même si on menace ces individus de les emprisonner pendant six mois, ils ne changeront pas de comportement car ils ne sont pas raisonnables.

M. Linden : Nous avons toujours des délinquants de niveau 4 qui commettent des crimes, mais il y en a moins. Nous avons des données sur certains jeunes que nous avons suivis. Nombre d'entre eux ont tourné le dos à la criminalité. Souvent, une fois qu'ils sont catégorisés au niveau 4 et qu'ils sont placés sous surveillance étroite, ils cessent de récidiver. J'ai utilisé un terme clé dans mon rapport, à savoir la dissuasion ciblée. Plutôt que d'adopter une loi qui s'applique à tous, nous disons à certains individus que s'ils continuent d'enfreindre les lois, nous viendrons les arrêter personnellement. Pour la plupart d'entre eux, ce genre de dissuasion est suffisante.

Toutefois, le problème dont nous parlions tout à l'heure avait trait aux enfants, tels que ceux qui commettent des crimes pendant qu'ils sont sous surveillance électronique. La surveillance électronique ne fonctionne pas pour ce genre de personnes. Le fait que nous ayons une réduction des vols d'auto de 73 ou 80 p. 100 montre bien qu'une stratégie de dissuasion ciblée fonctionne. Cette approche a fonctionné aux États-Unis, dans le cadre du Boston Gun Project, où le taux d'homicides commis par des gangs à Boston a été réduit de 60 p. 100 du jour au lendemain grâce au ciblage d'individus en particulier.

Nous adoptons une stratégie ici à Winnipeg en vertu de laquelle nous avons identifié les 50 contrevenants affiliés à des gangs qui sont les plus violents. Nous nous réunissons avec eux pour leur dire que nous aurons une tolérance zéro et que nous les aurons à l'œil. Nous en profitons pour leur offrir des portes de sortie de la vie des gangs, par exemple la formation, l'éducation, la thérapie ou tout ce dont ils ont besoin.

Le problème avec les lois en général, c'est que les criminels ne se sentent pas concernés, puisque la grande majorité des crimes ne donnent pas lieu à des arrestations. Mais on estime que sur 15 000 transactions de cocaïne aux États-Unis, une seule

average cocaine sale, it does not matter what the penalty is because the person will not get arrested. The poor individual who does get arrested is surprised that he is going to get 25 years.

What we want to do, and what has been successful in these focused deterrence programs — and some have been directed at selling drugs as well — is look the individual in the eye and say, “We are watching you.” Then you have to keep those promises. You have to make sure that if they do step outside the line, they are arrested. Deterrence works if it is certain. Deterrence does not work if it is just off vaguely in the distance somewhere.

The Chair: Colleagues, we are now well advanced in overtime and we have more witnesses to hear from, so I will ask Senator Joyal if he can conclude his line of questioning. Then we will have very short supplementaries from Senator Carignan and Senator Rivest, and at that point I am afraid I have to cut off the list with these truly fascinating witnesses.

Senator Joyal: I understand from your presentation that it is a more tailored approach to the individual, and you believe it is more effective than simply putting them all in prison. However, is that not too expensive? I see the amount of money you have put in there, \$52 million.

Mr. Linden: Most of that expense was the immobilizers. However, the other side is that we have paid all that back, and we are now saving over \$30 million a year. Auto theft is a unique kind of offence because we have the immobilizers.

These programs are not hugely expensive. We are just mainly taking resources — say in our gang program — that already exist, and instead of trying to spread them broadly across the universe, we are focusing them on a small number of individuals who are most responsible for crimes.

I think this would really apply to situations like impaired drivers, where we know that people who are chronic alcoholics cause an undue proportion of the damage. If we focus on them rather than on stopping the general population, things improve.

Based on what is happening in the world of criminology now, this targeted deterrence seems to be the direction that programming is going. The United States Department of Justice has adopted it as one of their model programs.

Senator Joyal: I am sorry to be cut. I have many more questions for you.

Mr. Linden: I am happy to answer by email anytime.

The Chair: We would happily keep you both here all evening, but we cannot do that.

[Translation]

Senator Carignan: Professor Linden, you quoted from studies done in California on minimum sentences. People often quote those studies, always the same ones. Have researchers measured

donnera lieu à une inculpation. Le revendeur de cocaïne moyen ne se soucie que très peu de la peine car il sait que les chances sont bonnes qu’il ne sera pas arrêté. Enfin, le pauvre bougre qui se fait arrêter est toujours surpris d’apprendre qu’il devra faire 25 ans de prison.

Ce qui fonctionne bien dans ces programmes de dissuasion ciblée — y compris pour les revendeurs de drogue —, c’est de regarder ces contrevenants dans les yeux et de leur dire que nous les avons à l’œil. Et ensuite, il faut tenir parole. Il faut effectivement les arrêter pour la moindre incartade. La dissuasion fonctionne si elle est certaine. Elle ne fonctionne pas si ce n’est qu’une vague promesse ou éventualité.

La présidente : Chers collègues, nous avons maintenant déjà largement dépassé le temps et il nous reste encore d’autres témoins, aussi, je demanderais au sénateur Joyal de conclure. Ensuite, il y aura de très courtes questions supplémentaires des sénateurs Carignan et Rivest, après quoi je vais devoir clore la séance avec ces témoins vraiment très intéressants.

Le sénateur Joyal : J’ai compris d’après votre exposé qu’il nous faut une approche sur mesure, et qu’il vaut mieux donc en poursuivre certains plutôt que de mettre tout le monde en prison. Toutefois, cela ne serait-il pas trop cher? Vous avez cité une somme de 52 millions de dollars.

M. Linden : La plupart de cet argent a été consacré à des dispositifs antidémarrage. Toutefois, de l’autre côté, nous avons tout remboursé, et nous épargnons maintenant plus de 30 millions de dollars par année. Le vol d’automobile est une infraction unique parce que nous avons les dispositifs antidémarrage.

Ces programmes ne coûtent pas très cher. Nous utilisons simplement les ressources — par exemple dans notre programme des gangs — qui existent déjà, et au lieu de tenter de les disperser un peu partout, nous nous concentrons sur un nombre limité de personnes qui sont davantage responsables de crimes.

Je crois que cela pourrait s’appliquer à des situations comme la conduite avec les facultés affaiblies, lorsque nous savons que des gens qui sont des alcooliques chroniques causent une proportion indue des dommages. Si on se concentre sur eux plutôt que d’arrêter des membres de la population en général, la situation s’améliore.

Compte tenu de ce qui se passe actuellement dans le monde de la criminologie, cette dissuasion ciblée semble être l’orientation de ce programme. Le département de la Justice américain a adopté ce programme comme modèle.

Le sénateur Joyal : Je suis désolé d’être interrompu. J’ai de nombreuses autres questions pour vous.

M. Linden : Je serai heureux de répondre par courriel n’importe quand.

Le président : Nous serions ravis de vous garder ici tous les deux toute la soirée, mais c’est impossible.

[Français]

Le sénateur Carignan : Monsieur Linden, vous avez cité des études en Californie portant sur les peines minimales. On se les fait citer souvent, ce sont toujours les mêmes études. Est-ce qu’on a

what the crime rate could have been were it not for minimum sentences? We are told that the crime rate did not drop, but perhaps minimum sentences prevented it from rising. Are there any studies on that issue? Could minimum sentences — like those for drunk driving — together with an effective advertising campaign — like the one against drunk driving — not be used as targeted deterrents, which you appear to favour?

[English]

Mr. Linden: I am not sure I understand the question about inebriation.

[Translation]

Senator Carignan: There are minimum prison sentences for re-offenders in the case of driving under the influence of alcohol.

[English]

Mr. Linden: I am not sure how to relate that to what I have been talking about. However, I will go back to the California studies. Under the same conditions, in the same state, within California, some of the counties pursued the three strikes policy more aggressively than others. If the three strikes policy was effective, one would expect that rates in the aggressive counties would go down more significantly than the rates in the counties where three strikes laws were not used as much. That was not the case.

Similarly, if we compare states, such as New York, which did not have a three strikes policy, with California and look at crime rate declines, we see that, if anything, crime dropped more rapidly in the states without three strikes legislation. That is the kind of research that is available on that policy.

[Translation]

Senator Boisvenu: Yes, but they have added 10 per cent more police officers in New York.

The Chair: Senator Carignan, I said a short question.

Senator Carignan: Very well. I do not want to argue with the witness.

Senator Rivest: I share your opinion on minimum sentences. Aside from limiting judicial discretion and creating an “automated teller” type of justice system, you do not believe minimum sentences are a deterrent. So why do you believe there are minimal sentences in our laws? Who are they for? Criminals or public opinion?

[English]

Mr. Linden: I think they are addressed to public opinion, to make it look like the government is doing something about crime. If we look at the California case, it became politically impossible for any politician to oppose the three strikes laws, even though they knew that the cost would become catastrophic.

mesuré ce que le taux de criminalité aurait pu être, n'eut été des peines minimales? On dit qu'il n'a pas baissé, mais cela l'a peut-être empêché d'augmenter. Existe-t-il des études sur ce sujet? Est-ce que l'application de peines minimales — comme il en existe pour l'alcool au volant —, soutenue par une excellente publicité — comme pour l'alcool au volant —, ne peut pas être un outil de dissuasion ciblé que vous semblez privilégier?

[Traduction]

M. Linden : Je ne suis pas certain de comprendre la question concernant l'ivresse.

[Français]

Le sénateur Carignan : Pour ce qui est de la conduite en état d'ébriété, il y a des peines minimales de prison en cas de récidive.

[Traduction]

M. Linden : Je ne suis pas certain du lien qu'a cette question avec ce dont nous parlons. Toutefois, je vais revenir aux études californiennes. Dans les mêmes conditions, dans le même État, en Californie, certains comtés ont appliqué la politique des trois fautes plus rigoureusement que d'autres. Si la politique des trois fautes était efficace, on s'attendrait à ce que les taux diminuent davantage dans les comtés qui appliquent sérieusement cette politique comparativement aux comtés où la loi des trois fautes n'est pas autant utilisée. Cela n'a pas été le cas.

De la même façon, si nous comparons des États, comme celui de New York, qui n'a pas de politique des trois fautes, avec la Californie et que nous examinons les diminutions du taux de criminalité, nous constatons que le taux de criminalité a baissé plus rapidement dans les États sans loi des trois fautes. Voilà le genre de recherche à notre disposition relativement à cette politique.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Oui, mais New York a ajouté 10 p. 100 de policiers.

La présidente : Sénateur Carignan, j'avais dit une courte question.

Le sénateur Carignan : D'accord, je ne veux pas argumenter avec le témoin.

Le sénateur Rivest : Je partage votre point de vue sur les sentences minimales. En plus de limiter la discrétion du juge et d'instaurer un système de justice de type « guichet automatique », vous ne croyez pas au caractère dissuasif des sentences minimales. Alors pourquoi, à votre avis, y a-t-il dans nos lois des sentences minimales? À qui s'adressent-elles? Aux criminels ou à l'opinion publique?

[Traduction]

M. Linden : Je crois que ces études s'adressent à la population, pour donner l'impression que le gouvernement fait quelque chose en matière de crime. Si on examine le cas de la Californie, il est devenu politiquement impossible pour les politiciens de s'opposer à la loi des trois fautes, même s'ils savaient que les coûts seraient catastrophiques.

California went from a state that had perhaps the best university system in North America to a state that now has the biggest prison system in North America. Its higher education system is in crisis from lack of funding, in part because of the billions of dollars a year taken up by the three strikes laws.

Again, it is not a matter of being soft on crime. I think the beauty of the focused deterrence strategy is that you can take a tough-on-crime perspective because you are being tough on those offenders who are most likely to commit crimes by ensuring they are apprehended and incarcerated for any violations of the law they commit. It is certainly possible to be tough but also to be more sensible in focusing your resources.

The Chair: Gentlemen, as Senator Runciman said, thank you so much for coming all this way to help us out. Both of you have provided testimony that was on occasion breathtaking and very helpful to us in our study of this bill. We are truly grateful.

Mr. Linden: Thank you for the invitation and the questions. It was fun.

Mr. Sutherland: Yes, thank you, madam chair.

The Chair: We now welcome, from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, Mr. Phil Downes. Welcome to the Senate. We are eager to hear your statement.

Phil Downes, Representative, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: It is a pleasure to be here, thank you. Good afternoon, senators. I bring you greetings today from my colleague, Bill Trudell, who is the chair of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. We are extremely honoured to have the opportunity to appear before you and help with the work that you are doing today.

As many of you know, our council was formed in 1992. The Honourable Kim Campbell, then Minister of Justice, offered her encouragement to the establishment of the council. We try to offer a national perspective on criminal law issues, with a view to preserving the constitutional principles we see as protecting us all and seeing that the criminal law develops in a practical manner that is consistent with the principles of fundamental justice. We are grateful to be here today as you study this bill.

Much of Bill S-9 I do not intend to say anything about, subject to your questions. I would like to focus my comments on a couple of areas. One I will call necessity, and the other is minimum sentences. Having heard some of what your previous witness said, I expect I may be duplicating some of those comments.

First, then, is necessity. This is the Criminal Code of 1961; it is 680 pages long. This is our same Martin's Criminal Code today; it is 1,650 pages long — almost two and a half times the size. I borrowed these from Mr. Trudell because he had a 1961 code.

La Californie a échangé son titre d'État ayant le meilleur système universitaire en Amérique du Nord à celui d'État ayant le système carcéral le plus important en Amérique du Nord. Le système d'études supérieures est en crise en raison d'un manque de financement, en partie en raison des milliards de dollars dépensés chaque année en raison de la loi des trois fautes.

Encore une fois, il ne faut pas être indulgent en matière de criminalité. Je crois que ce qui est bien de la stratégie de dissuasion ciblée, c'est qu'on peut adopter une approche sévère parce qu'on est sévère à l'endroit des délinquants qui sont plus susceptibles de commettre des crimes, en veillant à ce qu'ils soient appréhendés et incarcérés pour toute violation de la loi. Il est certainement possible d'être sévère mais aussi d'être plus sensé dans l'attribution des ressources.

La présidente : Messieurs, comme le sénateur Runciman l'a dit, merci beaucoup d'avoir fait tout ce chemin pour nous aider. Vous avez tous les deux fait des témoignages à l'occasion époustouflants et très utiles pour nous dans notre étude de ce projet de loi. Nous vous en sommes vraiment reconnaissants.

M. Linden : Je vous remercie de l'invitation et des questions. C'était agréable.

M. Sutherland : Oui, merci, madame la présidente.

La présidente : Nous accueillons maintenant, du Conseil canadien des avocats de la défense, M. Phil Downes. Bienvenue au Sénat. Nous avons hâte d'entendre votre déclaration.

Phil Downes, représentant, Conseil canadien des avocats de la défense : Je suis ravi d'être ici, et je vous remercie. Bon après-midi, mesdames et messieurs les sénateurs. Je vous transmets les salutations de mon collègue, Bill Trudell, qui est le président du Conseil canadien des avocats de la défense. Nous sommes très honorés d'avoir l'occasion de comparaître devant vous et de vous aider dans l'étude que vous menez aujourd'hui.

Comme vous devez être nombreux à le savoir, notre conseil a été formé en 1992. L'honorable Kim Campbell, alors ministre de la Justice, a encouragé la mise sur pied du conseil. Nous tentons d'offrir une perspective nationale sur les questions de droit criminel, tout en préservant les principes constitutionnels qui, selon nous, nous protègent tous et ainsi, le droit criminel évolue de façon pratique et uniforme dans le respect des principes de justice fondamentale. Nous sommes reconnaissants d'être ici aujourd'hui dans le cadre de votre étude de ce projet de loi.

Je n'en dirai pas long sur le projet de loi S-9; j'attendrai plutôt vos questions. Mes commentaires seront axés sur quelques points. D'abord, ce que j'appellerai la nécessité, et ensuite, les peines minimales. Ayant entendu en partie ce que les témoins précédents ont dit, je m'attends à reprendre certains de ces commentaires.

Je vais commencer par la nécessité. Il s'agit du Code criminel de 1961; il compte 680 pages. Voici le même Code criminel Martin aujourd'hui; il compte 1 650 page — il est donc deux fois et demie plus volumineux. J'ai emprunté cet exemplaire de M. Trudell parce qu'il avait un code de 1961.

In any event, the Criminal Code continues to grow in size because there seems to be a belief that responsible government is simply about passing one new law after the other. When it comes in particular to the Criminal Code, we seem too often to behave in a reactionary and what I think is often an irrational and simplistic fashion. There is a problem, so pass a law, make a new offence, add some jail time and problem solved. It is one amendment after the other, and the Criminal Code will keep on growing and weighing down our briefcases.

With the greatest of respect, we think this bill is one of the more obvious examples of this tendency. As you know, at its heart, this bill is about creating three new offences. I will be happy to elaborate in response to any questions you have, but it does seem to us that adding these new offences will have little practical effect other than increasing the statistics on how many charges get laid by the police.

In the specific case, looking at the bill in detail, we ask whether it is really necessary. Is it really just about increasing the sentencing for an offence that already exists, that already addresses the criminal conduct in question?

My guess — and I think you may hear differently from the next witness, Crown counsel — is that many charges under this new offence of theft of an automobile may end up, depending on the way the legislation is operationalized by the provinces, getting plea bargained to a lesser offence to avoid the mandatory minimum simply because our courts, Crowns and judges are already weighed down with one new offence after another, one minimum sentencing after another, one new policy after another. The volume that we are putting through our courts is simply unmanageable. I am not sure there will be much disagreement about that. The vast majority of cases will be plea bargained in any event.

With respect to the offence of altering the vehicle identification number, I will ask a question, because I have not seen it referred to in the previous evidence I have read. Why is that offence not covered already under the offence of mischief to property under the Criminal Code? If it is simply about sentencing, if Parliament chooses to address the sentencing for offences that already exist, fine. However, why create a new offence unless there is a really good reason for doing it?

Similarly, with respect to the new trafficking offences, it seems to us that the current possession offences under section 354 are sufficient, particularly bearing in mind the provision in section 358: "Possession is complete when a person has, alone or jointly with another person, possession or control over anything . . . or when he aids in concealing or disposing of it."

Enfin, le Code criminel est de plus en plus volumineux parce qu'on semble croire qu'un gouvernement est responsable simplement en adoptant une loi après l'autre. Lorsqu'il est question du Code criminel en particulier, nous semblons trop souvent adopter un comportement réactionnaire de façon, selon moi, irrationnelle et simpliste. Il y a un problème, alors pourquoi ne pas adopter une loi, créer une nouvelle infraction, allonger les peines d'emprisonnement, et le problème est résolu. On présente un amendement après l'autre, et le Code criminel continuera d'être de plus en plus volumineux et à prendre de plus en plus de place dans nos porte-documents.

En tout respect, nous croyons que ce projet de loi est l'un des exemples les plus évidents de cette tendance. Comme vous le savez, ce projet de loi vise avant tout à créer trois nouvelles infractions. Je serai heureux de vous donner plus de détails dans mes réponses aux questions que vous pourriez avoir, mais nous avons l'impression que d'ajouter ces nouvelles infractions aura peu d'effet du point de vue pratique autre que d'augmenter les statistiques concernant le nombre d'accusations portées par les policiers.

Dans le cas qui nous occupe, nous avons examiné le projet de loi en détail et nous demandons s'il est vraiment nécessaire. Vise-t-on simplement à prolonger les peines pour une infraction qui existe déjà, qui traite déjà de ce comportement criminel?

J'imagine — et je crois que vous entendrez peut-être un autre son de cloche du prochain témoin, de l'Association canadienne des juristes de l'État — que de nombreuses accusations en vertu de cette nouvelle infraction de vol d'automobile mèneront, selon la façon dont la loi sera appliquée par les provinces, à des négociations de plaidoyers pour obtenir une peine réduite afin d'éviter le minimum obligatoire simplement parce que nos tribunaux, les procureurs de la Couronne et les juges sont déjà débordés, une infraction après l'autre, une peine minimale après l'autre, une nouvelle politique après l'autre. Le volume de travail imposé à nos tribunaux est simplement impossible à gérer. Je pense que presque tout le monde est d'accord sur ce point. Quoi qu'il en soit, la vaste majorité des cas mèneront à des négociations de plaidoyers.

Pour ce qui est de l'infraction visant la modification du numéro d'identification d'un véhicule, je poserai une question, parce qu'aucun des témoignages précédents que j'ai lus n'y fait référence. Pourquoi cette infraction n'est-elle pas déjà couverte sous l'infraction de méfait en vertu du Code criminel? S'il s'agit simplement d'une question de peine, si le Parlement choisit de changer la peine pour une infraction qui existe déjà, soit. Toutefois, pourquoi créer une nouvelle infraction, à moins qu'il y ait vraiment de bonnes raisons de le faire?

De la même façon, pour ce qui est des nouvelles infractions de trafic, il nous semble que les infractions de possession actuelles en vertu de l'article 354 suffisent, surtout si on tient compte des dispositions à l'article 358 : « L'infraction consistant à avoir en sa possession est consommée lorsqu'une personne a, seule ou conjointement avec une autre, la possession ou le contrôle d'une chose [...] ou lorsqu'elle aide à la cacher ou à en disposer. »

In my submission, that, in conjunction with the law as it currently stands on aiding and abetting, might well be adequate to address the so-called middlemen that the bill purports to catch who previously had not been caught before.

It is our submission that, while this bill is no doubt well-intentioned to address a problem in certain areas, it is simply another law on the books, adding to the weight of the Criminal Code, allowing us to say we are being tough on crime and cracking down on this type of offence. However, the real impact will be minimal.

It is ironic that this committee has heard evidence that there has been a gradual and continual reduction in auto theft since 1996. Why are we passing laws to address an offence that, it seems to me, technological and police surveillance and investigation technique advances are making increasingly obsolete in any event?

The defence bar is not alone in these concerns. You have heard evidence previously from an officer from the Ontario Provincial Police, typically not afraid to address or support legislation tackling criminal activity, who told you that the new offence will have little effect on auto theft or on organized crime investigations. There may be differences of opinion on that, but I think his evidence, as I read it, was very interesting.

Let me then say something about mandatory minimum sentences. Senators, if you have heard me before, you have heard me say this before. I will not echo what the professor said — he said this more eloquently than I could — but it is our submission that mandatory minimum sentences have no measurable effect on crime rates. They are blunt instruments that fail to distinguish between low-level and high-level car thieves.

As I have said before to this committee, it is my experience that the overwhelming number of people engaged in criminal activity actually have no idea going into it what the penalty will be. The first thing they ask when they come into my office, or if I meet them in the jail, is “What will I get for this?” However, the risk of being caught does mean something to them. Therefore, empowering our police with more resources and the kind of technology they have would be useful. You see this in the reduction of car theft because of things like ignition interlock and GPS devices. Those are the things that really reduce crime, because people know they will get caught.

With respect to minimum sentences, most significantly I say this: Our judges in Canada are widely recognized as some of the most independent and skilled in the common-law world. We send our judges to other countries to teach the judiciary in countries such as China, Russia and Rwanda. We conduct judicial education, and we take pride in that. Our judicial appointments processes rarely, if ever, result in allegations of political interference or unqualified candidates. Yet we are seeing the steady erosion of judicial discretion by the passage of legislation such as Bill S-9 and the increasing tendency to use minimum sentences.

À mon avis, la loi actuelle pour ce qui est de la complicité pourrait être adéquate pour tenir compte du soi-disant intermédiaire que le projet de loi tente de viser et qui n'était pas visé auparavant.

Nous croyons que, bien que ce projet de loi soit sans aucun doute bien intentionné pour régler certains problèmes, il ne s'agit simplement que d'une autre loi, qui vient alourdir le Code criminel, qui nous permet de dire que nous sommes sévères en matière de criminalité pour mettre fin à ce type d'infraction. Toutefois, l'incidence réelle sera minime.

Il est ironique que ce comité ait entendu des témoignages selon lesquels il y a eu une réduction graduelle et continue des vols d'automobile depuis 1996. Pourquoi adoptons-nous une loi qui tient compte d'une infraction qui, il me semble, est de plus en plus désuète compte tenu des avancées en matière d'enquête et de technologie de surveillance policière?

Nous ne sommes pas les seuls à avoir ces préoccupations. Vous avez déjà entendu le témoignage d'un agent de la Police provinciale de l'Ontario, qui typiquement n'a pas peur d'appuyer des projets de loi visant les activités criminelles, qui vous a dit que les nouvelles infractions auront peu d'effets sur le vol d'automobile ou sur les enquêtes sur le crime organisé. Il peut y avoir des divergences d'opinions à cet égard, mais je crois que ce témoignage, tel que je l'ai lu, était très intéressant.

Passons maintenant aux peines minimales obligatoires. Sénateurs, si vous m'avez déjà entendu, vous avez déjà entendu ce que je vais dire. Je ne vais pas revenir sur ce que le professeur a dit — il est plus éloquent que moi —, mais nous croyons que les peines minimales obligatoires n'ont aucun effet mesurable sur le taux de criminalité. Il s'agit d'outils qui omettent de faire la distinction entre les voleurs de voitures de ruelle et les gros bonnets.

Comme je l'ai déjà dit au comité, selon mon expérience, la majorité des gens qui participent à des activités criminelles n'ont aucune idée des peines rattachées aux crimes qu'elles commettent. Lorsqu'ils viennent à mon bureau, la première question à laquelle ils veulent une réponse est de savoir la peine prévue pour leur crime. Toutefois, le risque de se faire prendre a une signification pour eux. Par conséquent, donner à nos policiers davantage de ressources et de technologies qu'ils ont à leur disposition serait utile. On le voit dans la réduction des vols de voiture en raison de dispositifs comme les interrupteurs d'allumage et les GPS. Voilà les outils qui contribuent réellement à réduire la criminalité, parce que les gens savent qu'ils vont se faire prendre.

Pour ce qui est des peines minimales, je vous dirai surtout ceci : nos juges au Canada sont reconnus comme étant les plus indépendants et compétents du monde de la common law. Nous envoyons nos juges pour enseigner le métier dans des pays comme la Chine, la Russie et le Rwanda. Nous offrons de la formation, et nous en sommes fiers. Notre processus de nomination mène rarement, voire jamais, à des allégations d'interférence politique ou à la nomination de candidats non qualifiés. Nous voyons toutefois une érosion constante de la discrétion judiciaire par l'adoption de projets de loi comme le projet de loi S-9 et la tendance accrue du recours aux peines minimales.

As an organization, we are profoundly concerned about that double standard when it comes to looking at the role of our judges.

Finally, let me say something about conditional sentences. I appreciate this is a submission that can be made elsewhere, if and when Bill C-16 is considered. We are also concerned about the gradual disintegration of the conditional sentence regime.

Clearly, there are people who think it has no place in our sentencing regime at all, but there are statutory criteria for imposing a conditional sentence that do take into account public safety. Curtailing judges' discretion in this area and with respect to this sentencing tool is, in our respectful submission, another sign that we do not have confidence in judges when it comes to particular cases. They are the ones who see the particular individual — the young person, the first-time offender — who comes before them. They can weigh all of the circumstances and determine what the appropriate sentence is. We think conditional sentences can serve the public interest in some cases, and judges and Crown attorneys are well-equipped to decide what those cases are.

I am grateful for the time given me, and I am looking forward to hearing your questions and responding to them.

Senator Wallace: Thank you, Mr. Downes. It is good to have you back again.

I have a couple of issues. I am sure you have been following the progress of this bill through this committee and have looked at some of the evidence. A significant purpose of the bill is to enable law enforcement to better respond to organized crime and its involvement in auto theft and the theft of auto parts.

We have heard about chop shop operations. I am sure you are well aware of them. Chop shop operations have become a sophisticated business. I believe we have heard that on average 400 automobiles a day are being stolen. The cost to taxpayers and insurance policyholders is in excess of \$1 billion. It is significant, and something must be done to respond to the situation.

What about the issue of organized crime and its involvement in that illegal activity? From your perspective as an experienced defence counsel, what can you tell us about the involvement of organized crime in auto theft? Also, please make any comments you wish about Bill S-9 in that regard.

Mr. Downes: I certainly defer to the expertise of the police when it comes to the issue of organized crime. They are increasingly well-equipped to deal with it. One of the difficulties is what we mean by organized crime. Under the provisions, a criminal organization can be three people, with no other affiliation to a gang, such as a motorcycle gang or something else. Their purpose is to steal cars, generate money, and so on.

I have read the evidence. The evidence about the lower recovery rates being indicative of organized crime makes sense, because it is a lucrative business with high-end vehicles. I am sure

Notre conseil trouve profondément préoccupant le fait qu'on applique le principe des deux poids, deux mesures lorsqu'il est question du rôle de nos juges.

Enfin, permettez-moi de dire un mot au sujet des peines avec sursis. Je sais que c'est un argument que l'on pourra faire valoir ailleurs, lorsque le projet de loi C-16 sera à l'étude. Nous nous inquiétons également de la désintégration graduelle du régime de peines avec sursis.

Il est évident que certains croient que cela n'a pas sa place dans notre régime de détermination de la peine, mais la loi oblige le juge à tenir compte de la sécurité du public lorsqu'il décide d'infliger une peine avec sursis. Le fait de restreindre la discrétion des juges à cet égard et dans l'utilisation de cet outil en matière de détermination de la peine est, sauf votre respect, un autre signe que nous ne faisons pas confiance aux juges pour qu'ils tiennent compte des circonstances de chaque affaire. Ce sont eux qui voient l'individu — le jeune, le délinquant primaire — qui comparaît devant eux. Ils peuvent peser toutes les circonstances et déterminer la peine la plus appropriée. Nous pensons que dans certains cas, les peines avec sursis servent l'intérêt public et que les juges et les procureurs de la Couronne sont bien placés pour déterminer quels sont ces cas.

Je vous remercie du temps que vous m'avez accordé et j'ai hâte d'entendre vos questions et d'y répondre.

Le sénateur Wallace : Merci, monsieur Downes. C'est bon de vous revoir.

J'ai quelques questions. Je suis sûr que vous avez suivi l'étude de ce projet de loi en comité et que vous avez lu certains témoignages. L'un des objectifs importants de ce projet de loi est de permettre aux forces de l'ordre de mieux lutter contre le crime organisé et son rôle dans les vols d'auto et de pièces d'auto.

On nous a parlé des ateliers de cannibalisation. Je suis sûr que vous en êtes bien informé. Les ateliers de cannibalisation sont devenus des entreprises perfectionnées. On nous a dit, je crois, qu'il y a en moyenne 400 voitures volées par jour. Le coût pour les contribuables et les détenteurs d'assurance dépasse le milliard de dollars. C'est considérable, et il faut faire quelque chose pour réagir à la situation.

Que dites-vous au sujet du crime organisé et de sa participation dans cette activité illégale? De votre point de vue, en tant qu'avocat de la défense d'expérience, que pouvez-vous nous dire au sujet du rôle du crime organisé dans le vol d'auto? En outre, sentez-vous libre de faire n'importe quelle observation sur le projet de loi S-9 à cet égard.

M. Downes : Pour ce qui est du crime organisé, je m'en remets à l'expertise de la police. Elle est de mieux en mieux équipée pour intervenir. L'une des difficultés qui se pose, c'est la définition du crime organisé. En vertu des dispositions, une organisation criminelle peut avoir trois membres, sans aucune autre affiliation à un gang, comme un gang de motards. Leur objectif est de voler des autos, de générer de l'argent, et cetera.

J'ai lu les témoignages. Il est raisonnable de croire que la faiblesse des taux de récupération indique une participation du crime organisé puisque le vol de véhicules haut de gamme est une

there is a fair amount of organized crime, but I am not sure it always has the meaning we think of being gang-related, especially a Hollywood notion of gangs, if you like.

My difficulty is that I am not sure what this particular bill does to assist the police in tackling organized crime. It creates a new offence, and it adds that offence to the criminal organizations list. However, I would have thought that if that was an issue then the theft offence should already be in there. I have no problem with that.

I have looked at the evidence closely, and I am not sure what in this particular bill will allow us to better detect organized criminal activity. OPP detective Boyd's evidence was that it would not make that much of a difference, and they will often charge them with other offences, such as possession of stolen property, forgery, fraud and others. I struggle to see the meaningful connection in tackling organized crime.

Senator Wallace: In relation to the specific offence of auto theft, I have heard that having it as a separate offence will provide Crown prosecutors with much better information about the past record of someone appearing before the court. Right now, if someone is guilty of previous thefts, it could have been a television, an automobile or anything. It is not distinguished. From the evidence I have heard, having that specific offence of theft of an automobile will better enable the courts to understand the true track record of the person before them and respond in a more appropriate way in sentencing. At least, that is one justification we have heard.

Mr. Downes: I have seen that, and it is interesting. I would just say two things about that. First, I am not sure that our inadequate record keeping is a reason to create a new criminal offence. If someone is convicted of theft, the information about what they have stolen is out there. I am not sure that simply making it easier to keep track of that information is a principled justification for creating a brand new offence.

Second, there seems to be a notion that stealing an automobile is a particular crime that victimizes people. In my submission, all theft, and theft of many other things, is equally harmful to people. I am not sure what is so special about the car that makes it different. My laptop computer was stolen recently. That was tough. I would rather have my car stolen. I wonder whether, by picking on this offence, we are saying to judges it is more important in terms of victimization than other thefts. I do not see that as a good basis for creating a new offence.

Senator Wallace: In some of the evidence I have heard, victimization is one aspect of it, but the criminal enterprise that seems to be involved now and to a large extent controlling automobile theft is highly sophisticated and crosses over national and international borders. We have heard a lot of evidence about automobiles and parts of automobiles ending up in containers

entreprise lucrative. Je suis convaincu que le crime organisé joue un rôle important, mais je ne suis pas sûr que ces criminels fassent toujours partie d'un gang, surtout de gangs comme on en voit dans les films de Hollywood.

Le problème pour moi, c'est que je ne sais pas vraiment en quoi ce projet de loi aidera la police à lutter contre le crime organisé. Il crée une nouvelle infraction et ajoute cette infraction à la liste d'activités des organisations criminelles. Cependant, comme c'est vraiment un problème, j'aurais cru que cette infraction ferait déjà partie de cette liste. Je n'y ai pas d'objection.

Lorsque j'examine attentivement les témoignages, je ne suis pas convaincu que ce projet de loi nous permettra de mieux déceler les activités du crime organisé. Dans son témoignage, le détective Boyd de la Police provinciale de l'Ontario disait que cela ne ferait pas une grande différence et que les policiers accuseront souvent les contrevenants d'autres infractions, comme de recel, de fabrication de faux documents, de fraude, pour ne nommer que ceux-là. J'ai du mal à voir le rapport avec la lutte contre le crime organisé.

Le sénateur Wallace : En ce qui concerne le vol d'automobile, j'ai entendu dire que le fait d'en faire une infraction distincte permettra aux procureurs de la Couronne d'obtenir de biens meilleurs renseignements sur les antécédents d'une personne qui comparait devant un tribunal. À l'heure actuelle, si une personne a déjà été reconnue coupable de vol, on ne sait pas si elle avait pris un téléviseur, une automobile ou autre chose. On ne fait pas la différence. D'après les témoignages que j'ai entendus, le fait d'avoir une infraction distincte pour le vol d'automobile permettrait aux tribunaux de mieux comprendre les véritables antécédents de la personne qui comparait et de lui infliger une peine plus appropriée. Du moins, c'est l'une des raisons que l'on nous a donnée.

M. Downes : J'ai vu cela, et c'est intéressant. J'ai deux choses à dire à ce sujet. Premièrement, je ne suis pas convaincu que notre tenue de dossiers insuffisante soit une bonne raison pour créer une nouvelle infraction au Code criminel. Si une personne est condamnée pour vol, il y a de l'information sur ce qu'elle a volé. Je ne suis pas sûr que le simple fait de faciliter la recherche de cette information est une raison suffisante pour créer une toute nouvelle infraction.

Deuxièmement, certains semblent penser que le vol d'auto est un crime particulier qui fait des victimes. À mon avis, tout vol, et le vol de bien d'autres choses, est tout aussi nuisible. Je ne vois pas ce que la voiture a de si particulier. Récemment, on m'a volé mon ordinateur portable. Cela a été difficile. J'aurais préféré qu'on prenne ma voiture. Je me demande si en ciblant cette infraction, nous ne disons pas aux juges que c'est plus important pour les victimes que d'autres vols. Je ne pense pas que ce soit une bonne raison pour créer une nouvelle infraction.

Le sénateur Wallace : D'après certains témoignages que nous avons entendus, la victimisation est un aspect, mais l'entreprise criminelle qui semble être impliquée maintenant et contrôler dans une large mesure le vol d'auto est très bien organisée aux niveaux national et international. Plusieurs témoins nous ont dit que des automobiles et des pièces d'automobile se retrouvent dans des

and going to international markets. That is my impression of the magnitude of it and the involvement of however we define criminal organization. Organized crime has become pervasive. The feeling I have heard expressed is that new tools and changes are needed in the Criminal Code to adjust to that reality. You may have some thoughts on the effectiveness of it, but to your point that it is only the victimization we would look at in Bill S-9, I would say it goes beyond that. I have heard that it is the nature of the criminal enterprise.

Mr. Downes: I understand your point. Again, I am not sure what in the bill allows the police to do their job better than they are doing now. If you want to talk about giving the police more resources to conduct counter-intelligence or surveillance or wiretaps on criminal organizations, I am sure they would be happy to have them, but how does creating a new offence that is already in the code but not particularized help them catch people better or prevent the crimes from happening again? That is the difficulty I have. I know you have heard evidence from police witnesses who will explain it, and I have not heard all of that, but that is my logical problem with it.

[Translation]

Senator Boisvenu: I will start with a comment on the size of the Criminal Code. If we went back to the Criminal Code we had 50 years ago, 50 per cent fewer lawyers would be working.

If we did that, as you seem to suggest, do you realize that crimes such as domestic violence, child abuse or drunk driving would be allowed today? The Criminal Code is bigger because crime is more complex and new crimes have been added, including domestic violence in large part. Thirty or 40 years ago, for a number of reasons, these crimes did not exist. Do you realize that the Criminal Code has gotten thicker, not only because government has acted but also because crime has gotten more complex and because society had no other choice but to get involved in certain areas such as domestic violence, child abuse and sexual assault?

[English]

Mr. Downes: I do not mean to suggest that is the exclusive reason for the growth in the Criminal Code, but in my submission it is a reason. The offences you referenced were there, but they were interpreted differently by the courts. I would say the common law has developed in relation to sexual assault, domestic abuse and impaired driving. We have seen a huge growth in some of the procedural and investigations sections, such as search warrants. I do not mean to be flippant

conteneurs à destination de marchés internationaux. C'est ainsi que j'ai compris l'ampleur du problème et la participation du crime organisé, quelle que soit sa définition. Le crime organisé est présent partout. Certains témoins nous ont dit qu'il fallait de nouveaux outils et modifier le Code criminel pour tenir compte de cette réalité. Vous avez peut-être des idées sur l'efficacité de ces mesures, mais lorsque vous dites que nous nous intéressons uniquement à la victimisation dans le projet de loi S-9, je vous répondrai qu'il n'y a pas seulement cela. On nous a dit que c'est la nature de l'entreprise criminelle.

M. Downes : Je comprends ce que vous dites. Mais je le répète, je ne sais pas trop quelles dispositions du projet de loi permettront à la police d'être plus efficace qu'elle ne l'est déjà. Si vous voulez donner à la police plus de ressources pour le contre-espionnage ou la surveillance ou l'écoute électronique d'organisations criminelles, je suis sûr qu'elle se réjouirait. Toutefois, comment le fait de créer une nouvelle infraction qui est déjà dans le code, mais pas de manière distincte, va-t-il l'aider à arrêter les gens ou à empêcher que des crimes soient commis de nouveau? C'est ce que je ne comprends pas. Je sais que des représentants de la police qui ont comparu pourraient vous l'expliquer, mais je ne les ai pas entendus le dire, et pour moi, c'est un problème de logique.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'ai d'abord un commentaire à faire sur l'épaisseur du Code criminel. Vous comprenez que, si on revenait au Code criminel d'il y a 50 ans, 50 p. 100 de moins d'avocats travailleraient.

Si on revient au Code criminel d'il y a 50 ans, comme vous semblez presque en faire la promotion, êtes-vous conscient que des crimes comme la violence conjugale, la violence contre les enfants ou l'alcool au volant seraient permis aujourd'hui? Si le Code criminel s'est épaissi, c'est parce que la criminalité s'est complexifiée et qu'on y a ajouté des crimes, notamment la violence conjugale qui en représente une grande partie. Il y a 30 ou 40 ans, pour diverses raisons, ces crimes n'existaient pas. Êtes-vous conscient que, si le Code criminel s'est épaissi, ce n'est pas seulement parce que le gouvernement a agi, c'est parce que la criminalité s'est complexifiée et qu'il y a des champs d'action où la société n'avait pas d'autre choix que d'intervenir, notamment concernant la violence conjugale, la violence faite aux enfants et les abus sexuels?

[Traduction]

M. Downes : Je ne voulais pas laisser entendre que c'est la seule raison qui justifie la création de nouvelles infractions dans le Code criminel, mais c'en est une. Les infractions que vous avez mentionnées existent, mais elles sont interprétées de manière différente par les tribunaux. Je pense que la common law a évolué en ce qui concerne les agressions sexuelles, la violence conjugale et la conduite avec facultés affaiblies. Il y a eu une forte multiplication de certaines dispositions relatives à la procédure et aux enquêtes, comme celles qui concernent les mandats de perquisition. Je ne voudrais pas vous sembler désinvolte.

[Translation]

Senator Boisvenu: In passing, drunk driving was a habit. I remember my father driving around with a case of beer on the floor; he could have met up with police officers and it would have been normal.

Auto theft, as we see it, is a scourge which could almost be considered social. A researcher told us earlier on that most thieves come from three or four major families. It is almost part of the social fabric. What would you say if we compared auto theft today to drinking and driving 30 or 40 years ago? Would you not agree that it was through very radical legislation on drinking and driving that we drastically reduced motor vehicle deaths that were caused by recidivists and alcoholics?

[English]

Mr. Downes: It is interesting that you raise the issue of drunk driving, because we have seen a sea change in that. There is no question about it. I think it was always illegal, but we have seen a sea change. Much of it has to do with the public's awareness and feelings about drunk driving. It is no longer socially acceptable. In that area, it has not been legislation that has made the big difference in the reduction of drinking and driving; it has been public education, awareness and a stigma.

Senator Boisvenu: What we did 10 years ago is equivalent. It is criminal. We did that.

Mr. Downes: Yes.

Senator Boisvenu: With minimum sentences. We tried to do the same thing with car thieves. It is criminal. I just want to know if you can make the parallel between the two.

Mr. Downes: Given that we have seen this reduction in car thefts since 1996 anyway, from the evidence before you, through some of the techniques we have heard evidence about, I am not sure that this legislation will be the next level to bring it down another notch.

Senator Baker: On the first part of the witness's presentation as to the size of the Criminal Code, of course the witness is absolutely correct, but the witness should also recognize that there is not just the Parliament of Canada passing all these new laws, but also the provincial legislatures and the municipal councils throughout Canada passing new laws. In view of all these new laws, we never hear of a political party running and saying they will cut down on the number of laws we have. Has the time come, perhaps, that with this multiplicity and overbearing number of new laws, perhaps ignorance of the law should be an excuse in some cases?

Mr. Downes: Ignorance of the law should be a defence? I suppose as a defence lawyer I am glad there is ignorance of the law. That is part of the problem. We have this proliferation of laws, and we do not seem to take many off the books.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : En passant, l'alcool au volant était une habitude. Je me souviens que mon père se promenait dans son auto avec une caisse de bière sur le plancher; il pouvait croiser les policiers et c'était normal.

Le vol d'auto, tel qu'on le voit, est un fléau qui me paraît presque social. Un chercheur nous a dit tantôt que dans trois ou quatre grandes familles, on retrouvait la majorité des voleurs. Cela fait quasiment partie du tissu social. Que diriez-vous si on comparait les vols d'autos aujourd'hui à ce qu'était l'alcool au volant il y a 30 ou 40 ans? N'est-ce pas en légiférant de façon très radicale par rapport à l'alcool au volant qu'on a réduit de façon notoire les morts sur les routes causées par des récidivistes ou par des alcooliques?

[Traduction]

M. Downes : C'est intéressant que vous souleviez la question de la conduite avec facultés affaiblies, parce qu'il y a eu un changement majeur sur ce plan. Cela ne fait aucun doute. La conduite avec facultés affaiblies a toujours été illégale, mais on a observé une diminution sans précédent de ce comportement, en bonne partie attribuable à la sensibilisation de la population au sujet de l'ivresse au volant. Il est devenu socialement inacceptable de prendre le volant après avoir consommé de l'alcool. Si la fréquence de cette infraction a diminué aussi nettement, ce n'est pas tant à cause de la loi, mais à cause de la sensibilisation de la population, qui condamne sévèrement ce comportement à présent.

Le sénateur Boisvenu : Ce que nous avons fait voilà 10 ans est équivalent. C'est un acte criminel, et nous avons réussi.

M. Downes : Oui.

Le sénateur Boisvenu : Avec des peines minimales. Nous avons essayé de faire la même chose dans le cas des voleurs d'automobile. C'est un acte criminel, mais j'aimerais savoir si on peut faire un parallèle entre les deux infractions.

M. Downes : D'après les témoignages que vous avez entendus, la fréquence des vols d'automobile a de toute façon diminué depuis 1996 grâce à certaines méthodes dont on a parlé. Je doute que ce projet de loi entraîne une nouvelle baisse importante de la fréquence de ces vols.

Le sénateur Baker : Dans la première partie de sa déclaration, le témoin a évoqué le volume du Code criminel, et il a tout à fait raison; toutefois, il faut rappeler que le Parlement du Canada n'est pas le seul à avoir adopté de nouvelles lois. Les provinces et les municipalités partout au Canada l'ont également fait. Et pourtant, dans ce cas, aucun parti politique ne promet de réduire le nombre de lois. Étant donné la multitude de nouvelles lois, peut-on penser que l'ignorance de la loi devrait être une excuse recevable dans certains cas?

M. Downes : Que l'ignorance de la loi soit une défense? En tant qu'avocat de la défense, je suis heureux qu'elle existe. Cela fait partie du problème : on ne cesse d'adopter de nouvelles lois sans jamais en supprimer beaucoup.

Senator Baker: I find this area of vehicle identification numbers confusing. What is presently in the Criminal Code has exactly the same words as this bill regarding being in possession of an automobile, a vehicle, whose vehicle identification number has been altered or eradicated. That is under section 354(2) of the Criminal Code.

That was referenced by the minister and the department in the background papers here. It is in the background papers that this is an offence. However, when I checked the case law, I discovered that it was declared unconstitutional back in 1983. It is still there in the Criminal Code, and provincial and superior court judges have made errors over the years in referencing it and applying it, and the Court of Appeal said this was struck down in 1983. We still see it in the background papers of the proposed legislation, but it was declared unconstitutional.

That is why I asked Statistics Canada earlier to provide me with any cases. I cannot find any cases on Westlaw or Carswell that have ever been prosecuted or referenced in the past five years in Canada.

Do you think it is time? Look at your searches of lawyers' offices in Canada. Section 488.1 was struck down ages ago, back in 2002, I believe, yet it is still there in the Criminal Code. In other words, you pick up your huge Criminal Code and you read it and you think, "Okay, that is the law." No, that is not the law. Do you have anything to say about that? Surely it must complicate your business.

Mr. Downes: It does. It is interesting, because I represented the Crown on the case where section 488.1 was struck down in the Supreme Court of Canada, so it has a bad memory for me. I see it in the students that I teach.

Senator Baker: Section 488.1?

Mr. Downes: Yes, in the Supreme Court of Canada.

Senator Baker: *Lavallee*?

Mr. Downes: Yes. I acted for the Crown in Ontario in that case. I see it with the students I teach at the Faculty of Law at the University of Western Ontario. They see this and often make a mistake, thinking this is now part of the books, when it is not.

It is beyond the scope of this particular bill, but many people have said that our Criminal Code needs a radical overhaul, a haircut. Attention needs to be given to the general part of the Criminal Code to rationalize it and to make it more understandable for the public. I am a big believer in public education. That is a huge project, but it needs to be done.

Senator Baker: I will conclude with this question. You ask what the bill accomplishes. I think it accomplishes a couple of things, in that it puts this offence in with the multiplicity of offences for which you can get a search warrant to tap someone's telephone, so it does in some ways change the existing law. Would you agree?

Le sénateur Baker : La question des numéros d'identification de véhicule n'est pas claire, à mon avis. Le libellé du projet de loi est identique à ce qui figure actuellement dans le Code criminel relativement au fait d'être en possession d'un véhicule dont le numéro d'identification a été modifié ou oblitéré. Cela se trouve au paragraphe 354(2) du Code criminel.

Le ministre et le ministère en ont fait mention dans la documentation ici. C'est dans le document explicatif qu'on indique qu'il s'agit d'une infraction. Toutefois, en vérifiant la jurisprudence, j'ai découvert que cette disposition a été déclarée anticonstitutionnelle en 1983. Elle figure encore dans le Code criminel, et des juges des cours provinciales et supérieures ont fait erreur au fil des ans en l'invoquant, alors que la Cour d'appel l'a infirmée en 1983. Cette disposition figure encore dans la documentation présentée à l'appui du projet de loi, même si elle a été jugée anticonstitutionnelle.

Voilà pourquoi j'avais demandé à Statistique Canada de m'indiquer des affaires de ce genre. Je n'ai pas pu en trouver sur Westlaw ou Carswell qui aient été jugées ou invoquées au cours des cinq dernières années au Canada.

Pensez-vous que le moment est venu? Pensez aux recherches faites dans des bureaux d'avocats au Canada. L'article 488.1 a été abrogé voilà bien longtemps, en 2002, sauf erreur, et pourtant il figure encore dans le Code criminel. Autrement dit, vous pouvez le lire dans ce volumineux code et penser qu'il fait partie de la loi. Eh bien non, cette disposition n'existe pas. Cela doit certainement vous compliquer la tâche. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Downes : En effet, cela complique notre travail. Fait digne de mention, c'est moi qui représentais la Couronne dans cette affaire où la Cour suprême a décidé d'abroger l'article 488.1. C'est un mauvais souvenir pour moi. Je vois que cela pose des problèmes aux étudiants auxquels j'enseigne.

Le sénateur Baker : L'article 488.1?

M. Downes : Oui, le jugement de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Baker : L'affaire *Lavallée*?

M. Downes : Oui. J'étais l'avocat de la Couronne pour l'Ontario dans cette affaire. J'en vois les effets pour les étudiants à la Faculté de droit de l'University of Western Ontario. Cela les induit souvent en erreur, car ils pensent que la disposition fait partie de la loi, alors que ce n'est pas le cas.

Je dirais, même si cela dépasse la portée du projet de loi qui nous occupe, que bien des gens estiment qu'il faut remanier en profondeur le Code criminel pour le simplifier. Il faudrait rendre la partie qui s'adresse au grand public plus rationnelle et plus accessible. Je crois beaucoup à l'éducation du public. C'est une tâche herculéenne, mais nécessaire.

Le sénateur Baker : Une dernière question. Vous demandez ce qu'apporterait ce projet de loi. Je pense qu'il aurait différents effets. Cette infraction viendrait s'ajouter à la foule d'infractions qui permettent d'obtenir un mandat d'écoute électrique; il se trouverait donc à modifier la législation actuelle. En convenez-vous?

Mr. Downes: If the new offence is created, then you are right; it empowers it under the wiretap sections.

The Chair: May I observe that you have the lighter version of the Criminal Code. I assume that it is the English version. If you had the full, bilingual version, you would be lugging around 2,660 pages.

[Translation]

Senator Carignan: I want to be sure I have understood your testimony on motor vehicles. I understand why you would wonder about the specific grounds for addressing motor vehicle theft rather than that of other property because to you, motor vehicles are no different than other property such as a television, for instance. Is that indeed what you were saying?

[English]

Mr. Downes: Yes, I am saying that I think we need to be careful about giving the message to the owner that theft of a vehicle is somehow worse or more serious in terms of victimization than theft of other property.

[Translation]

Senator Carignan: You do not feel that it is more serious? You are a criminal defence lawyer. I am sure you have gone before the court asking for the cancellation of a seizure made inside a motor vehicle because the search warrant was not valid. I am sure you submitted that motor vehicles were an extension of a person's privacy requiring special protection.

My wife is a lawyer. One day, the judge before her said: "I apologize, I do not have the file. I had brought it home with me and my vehicle was stolen. The file was inside, we are going to have to reconstitute the file." In this case, which involved a family law file, the judge's vehicle was an extension of his office. You can see that a vehicle is somewhat more valuable than, for instance, an ordinary asset. I find it difficult hearing a defence lawyer say that. It seems to me that a crown attorney could plead along these lines if he were to challenge a search warrant.

[English]

Mr. Downes: That is interesting. I do not think the Supreme Court of Canada or our courts of appeal agree with you. I think the automobile is a significantly reduced expectation of privacy. We start with the body, we then go to the home, and then you move maybe to an office.

[Translation]

Senator Carignan: To a lesser degree, but it still stands all the same.

M. Downes : Si on crée cette nouvelle infraction, vous avez raison; cela permettrait d'invoquer les articles relatifs à l'écoute électronique.

La présidente : Je vous signale que vous avez devant vous la version allégée du Code criminel. J'imagine que c'est la version anglaise. Si vous aviez la version bilingue intégrale, vous devriez transporter une brique d'environ 2 660 pages.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je veux être certain d'avoir bien compris votre témoignage sur la question des véhicules automobiles. Je comprends que vous vous interrogez sur le motif précis de s'attaquer au vol de véhicules plutôt qu'à d'autres biens parce que pour vous, le véhicule n'a rien de particulier par rapport à un autre objet, comme une télévision, par exemple. Est-ce bien ce que vous avez dit?

[Traduction]

M. Downes : Je pense qu'il faut prendre garde de ne pas laisser croire au propriétaire que le vol d'un véhicule est pire ou plus grave que le vol d'autres types de biens.

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous ne trouvez pas que c'est plus grave? Vous êtes avocat de la défense. Je suis certain que vous avez déjà plaidé des annulations de saisies faites à l'intérieur d'un véhicule automobile, parce que le mandat de perquisition n'était pas valable et vous avez plaidé qu'un véhicule automobile était une extension de la vie privée de l'individu et que cela avait besoin d'une protection spéciale.

Mon épouse est avocate. Un jour, le juge devant elle a dit : « Je m'excuse, je n'ai pas le dossier. Je l'avais apporté chez moi et je me suis fait voler mon véhicule. Le dossier était à l'intérieur, on va devoir reconstituer le dossier. » Dans ce cas, l'automobile du juge était une extension de son bureau, il s'agissait d'un dossier de droit de la famille. Vous voyez qu'un véhicule automobile est quelque chose d'un peu plus précieux que, par exemple, un bien ordinaire. J'ai de la misère à entendre un avocat de la défense dire cela. Il me semble qu'un procureur de la Couronne pourrait plaider en ce sens si vous attaquez un mandat de perquisition.

[Traduction]

M. Downes : C'est un point de vue intéressant, mais je pense que la Cour suprême du Canada et les cours d'appel ne seraient pas d'accord avec vous. Je crois que dans le cas de l'automobile, l'attente en matière de vie privée est sensiblement moindre. Le premier niveau serait la personne, puis le domicile, et peut-être ensuite un bureau.

[Français]

Le sénateur Carignan : On en a moins, mais on en a quand même.

[English]

Mr. Downes: I think the motor vehicle is seen in search-and-seizure law as a very low expectation of privacy. In any event, I am not suggesting it is not important to many people and can have the consequences you talked about with having things inside.

[Translation]

Senator Rivest: I like your approach; what is good about it is that it is clear. I agree with several of your points. I do understand that car theft has been around ever since cars have existed. However, we are witnessing a new phenomenon that has resulted in additions to the Criminal Code. The proposals contained in this bill are aimed at fighting organized crime. We are not talking about car theft per se, but the theft of cars as goods used to support organized crime financially. I am sympathetic with respect to your computer, but there is no trafficking involved, it is not helping organized crime. Do you not feel that vehicle identification may help to pull the rug from underneath organized crime? This is how I feel that this bill may prove its usefulness.

[English]

Mr. Downes: Stop me if I am misunderstanding you, but I take it the reference is to the new offence of deleting or defacing the vehicle identification number.

[Translation]

Senator Rivest: This was simply an illustration to demonstrate that this will make it harder for organized crime. When an individual puts a stolen vehicle on a boat, he tampers with the identification so that the item cannot be traced. In my opinion, this bill is designed to deal with organized crime and not to deal with ordinary car theft, as was the case in the past. Do you not feel that it may be somewhat useful?

[English]

Mr. Downes: I just have trouble imagining how the creation of an offence for tampering with a VIN will suddenly, in the minds of the organized criminals, change their concern about the penalties or about the consequences of what they are doing. If you are talking about the impact on the border services, that may be a different concern. Frankly, I am still struggling to understand the border services' position on this. I have read the evidence carefully, and I still have trouble knowing what will benefit them that they did not have already. I remain to be educated on that. However, I do not see that the new offence with respect to the VIN will in a practical way mean anything to people who are capable of engaging in large-scale, sophisticated, organized crime.

[Traduction]

M. Downes : Je pense que le véhicule automobile est perçu comme présentant une très faible attente relative à la vie privée en ce qui concerne les dispositions applicables à la perquisition et à la saisie. Quoi qu'il en soit, je ne nie pas que l'automobile soit importante pour beaucoup de gens et qu'il puisse y avoir des conséquences comme celles que vous avez évoquées si des objets s'y trouvent.

[Français]

Le sénateur Rivest : J'ai aimé votre approche; elle a le mérite d'être claire. Il y a plusieurs points que je partage avec vous. Je comprends qu'il y a des vols d'automobile depuis que les automobiles existent. Cependant, il y a quand même un phénomène nouveau qui nous amène à épaissir le Code criminel. Les propositions contenues dans ce projet de loi sont faites en fonction d'une lutte au crime organisé. Ce n'est pas le vol d'automobiles en tant que tel, mais c'est le vol d'automobiles en tant que bien qui sert à soutenir financièrement le crime organisé. J'ai bien de la sympathie pour votre ordinateur, mais il n'y a pas de trafic, cela n'aide pas le crime organisé. Ne croyez-vous pas que l'identification du véhicule risque de couper un peu les jambes du crime organisé? C'est dans ce sens, à mon avis, que ce projet de loi pourrait avoir une certaine utilité.

[Traduction]

M. Downes : Arrêtez-moi si je vous ai mal compris, mais j'imagine que vous faites référence à la nouvelle infraction consistant à supprimer ou à maquiller le numéro d'identification d'un véhicule, n'est-ce pas?

[Français]

Le sénateur Rivest : C'était simplement une illustration pour dire que cela va compliquer la vie du crime organisé. Lorsqu'un individu met un véhicule qu'il vole sur un bateau, il trafique l'identification pour ne pas être retracé. Selon moi, ce projet de loi est fait en fonction du crime organisé et non pas en fonction d'un vol d'automobiles ordinaire, comme par le passé. Ne croyez-vous pas qu'il peut avoir une certaine utilité?

[Traduction]

M. Downes : Je ne vois pas comment la création d'une infraction consistant à trafiquer le numéro d'identification d'un véhicule pourrait tout à coup amener les criminels de groupes organisés à se soucier davantage des conséquences ou des peines auxquelles ils s'exposent. La situation pourrait être différente si vous pensez aux répercussions pour les services frontaliers. Très honnêtement, je n'arrive toujours pas à comprendre la position des services frontaliers sur la question. J'ai lu attentivement le témoignage de leur représentant et je ne comprends toujours pas ce que ces dispositions leur donneraient. Je voudrais bien qu'on me l'explique. Toutefois, je ne vois pas ce que cette nouvelle infraction relative au numéro d'identification d'un véhicule pourrait changer dans la pratique pour les personnes capables de commettre à grande échelle des crimes organisés et élaborés.

Senator Wallace: Mr. Downes, to go back to your point about the removal of the VIN, would it not be beneficial at least to the extent that, if it can be proven that someone has removed the vehicle identification number, that in itself is an offence? The section Senator Baker pointed to earlier references that the removal of the VIN or the absence of a VIN is evidence, and the presumption is that the vehicle was stolen. We are talking about something beyond that. We are talking about the actual act of having removed it constituting an offence. I understand that the benefit of making the removal an offence is that it provides the opportunity to interrupt the entire criminal enterprise — from theft, to trafficking, to chop shops. To that extent, it is an integral part of that criminal enterprise.

Having a specific offence that deals with the removal of the VIN provides that interruption in the criminal process. That is what I understood to be one of the major advantages. What is your comment on that?

Mr. Downes: Presumably that means that in the context of the chop shop where a car is being cut up and the police have reason to go in and investigate and find the VIN, then they have a basis now to lay a charge. I am puzzled as to why, knowing they must have had other evidence to go in there. Surely that would not be the only offence that they would be charging at that time. There must be other evidence of criminal activity, particularly if it is organized criminal activity.

Police witnesses may disagree with me, and fair enough; but from a practical point of view, I do not see how going in and finding an altered VIN gives them the “aha” moment that now we can shut down this criminal enterprise. I would have thought they could have done that anyway if they have reasonable grounds to believe. Reasonable grounds to believe is all it takes to get a search warrant, to go in and seize the evidence. It is gone.

Senator Wallace: I did not take from what we have heard that it gives it them that “aha” moment that finally we have you over a vehicle identification number, but it is a component. As we heard from many witnesses, there is no one-size-fits-all solution to this problem. There are a number of tools in the kit, and this is one element of it.

When you say that, I am reminded that we focused in our discussion with you on the theft of the motor vehicle, that new separate offence; but there are the other aspects of the bill that deal with trafficking and possession for the purpose of trafficking as well as importation and exportation. Within that, the removal of the VIN could play some role.

What I understand is that targeting each of these as individual offences that could be prosecuted separately provides a greater opportunity to disrupt that entire criminal enterprise, from the moment of the act when the vehicle is taken out of someone’s yard or off the street, until perhaps it ends up in a chop shop or in a container going to wherever.

That is the rationalization I have taken from it. Breaking the problem down into smaller, bite-sized components provides a greater opportunity to prove what is needed for one of them and disrupt the enterprise. What do you think of that?

Le sénateur Wallace : Monsieur Downes, pour en revenir à votre argument au sujet de l’oblitération du NIV, les dispositions proposées ne seraient-elles pas bénéfiques, au moins dans la mesure où le simple fait d’effacer le numéro d’identification d’un véhicule deviendrait un acte criminel? La disposition dont a parlé le sénateur Baker stipulait que la suppression du NIV ou l’absence de NIV était en soi une preuve permettant de croire qu’on a affaire à un véhicule volé. Il s’agit d’aller plus loin encore. Le fait de maquiller le NIV deviendrait un acte criminel. À mon avis, cela aurait l’avantage de briser toute la chaîne de l’activité criminelle : le vol, le trafic et la cannibalisation des véhicules volés, qui font partie intégrante de l’entreprise criminelle.

Le fait de criminaliser l’oblitération du NIV permettrait d’interrompre le processus criminel. C’était à mon sens un des principaux avantages de ce projet de loi. Qu’en pensez-vous?

M. Downes : Cela signifie probablement que si la police a des motifs de faire enquête dans un atelier de cannibalisation et découvre le NIV, elle pourra désormais porter des accusations. Ce qui m’intrigue, c’est que la police devait déjà avoir des preuves pour trouver l’endroit où le véhicule a été cannibalisé. Ce ne seraient donc certainement pas les seules accusations qu’elle porterait. Il y aurait sans doute d’autres preuves d’activités criminelles, particulièrement dans les cas de crimes organisés.

Les témoins représentant la police ne seront peut-être pas d’accord avec moi et c’est normal, mais d’un point de vue pratique, je ne vois pas comment la découverte d’un NIV trafiqué permettrait tout à coup à la police de mettre fin à une entreprise criminelle. La police pourrait intervenir de toute façon si elle avait des motifs raisonnables de penser qu’un acte criminel s’y déroule. C’est tout ce qu’il faut pour obtenir un mandat de perquisition et saisir des preuves. C’est fini.

Le sénateur Wallace : Les témoins que nous avons entendus n’ont pas dit que ce serait une révélation pour la police, « voilà, votre compte est bon, nous avons le numéro d’identification du véhicule », mais c’est tout de même un élément de plus. Beaucoup de témoins nous ont dit qu’il n’y a pas de solution unique, mais ce serait un outil de plus à la disposition des forces de l’ordre.

Je me rappelle que nos échanges avec vous ont surtout porté sur le vol de véhicules automobiles, cette nouvelle infraction distincte, mais d’autres dispositions du projet de loi traitent de la possession dans le but d’en faire le trafic, de même que de l’importation et de l’exportation de véhicules volés. Dans ce contexte, l’oblitération du NIV pourrait jouer un rôle.

Je pense que le fait de cibler chacune de ces infractions individuellement permettrait de démanteler toute une entreprise criminelle, à partir du moment où le véhicule est volé dans une cour privée ou dans la rue, jusqu’à ce qu’il se retrouve dans un atelier de cannibalisation ou un conteneur à destination d’un endroit quelconque.

Voici ce que j’en comprends : si on divise le problème en éléments plus petits, cela augmente les possibilités de réunir les preuves nécessaires et de contrer ce type d’activités. Qu’en pensez-vous?

Mr. Downes: My principal position has been that all of this is covered. When it comes to the trafficking, I know the argument is really that there are many people assisting in trafficking who are not caught under the current possession of stolen property offence. However, if the law of possession and the law of aiding and abetting are properly applied, those people are all captured. For example, if individuals assist in the importation or exportation of stolen vehicles by filling out paperwork that they know to be false, they are aiding and abetting in that offence, or they are committing another offence.

From a practical point of view, I am not sure who else the added possession for trafficking offence would capture. That is my fundamental point here today. I wonder whether there is more symbolism than substance in the proposed legislation.

The Chair: You have made your point very eloquently. I will cut you off with regret, Senator Wallace.

Thank you very much, Mr. Downes. As usual, it was stimulating and very helpful. We are grateful to you. I am sorry for the delay in beginning your time with us, but you were very patient, and we are duly appreciative.

Mr. Downes: It is a real pleasure to be here. Thank you very much.

The Chair: Colleagues, we are pleased to welcome back to this committee, from the Canadian Association of Crown Counsel, Mr. Jamie Chaffe, the president. I know you practically had to clone yourself to be here. We are very grateful to you.

Jamie Chaffe, President, Canadian Association of Crown Counsel: It is very poor genetic material, Madam Chair, but I am happy to be here and happy to be able to make it. In the interests of time, I believe Ms. Anwar has provided the senators with our written materials.

The Chair: She has.

Mr. Chaffe: I will shorten my opening remarks somewhat and go directly to what our association feels the anticipated impact of Bill S-9 would be.

We expect, particularly given the noted support of police associations and agencies and the Canada Border Services Agency, who are actively supporting this legislation, that there will be a substantial amount of work, a number of charges, arising from these new criminal offences. It needs to be said that much of this work will be brand new to the criminal justice system. As described in the testimony of the Canada Border Services Agency, this legislation will allow it to conduct targeted and proactive investigation of suspicious goods at the border, powers it never had before.

In respect of the new auto theft provision, we expect there will be fewer guilty pleas to the charges proceeded by indictment than there were under the existing offence of theft over \$5,000. While an accused will not attain a mandatory minimum sentence until

M. Downes : L'essentiel de mon propos, c'est que tout cela existe déjà. Je sais qu'on fait valoir que beaucoup de gens complices du trafic de véhicules ne sont pas appréhendés en vertu des dispositions actuelles relatives au recel. Toutefois, si on appliquait correctement les dispositions relatives à la possession et à la complicité, tous ces individus seraient arrêtés. Par exemple, les personnes qui facilitent l'importation et l'exportation des véhicules volés, et remplissent les formulaires en sachant que les renseignements qu'elles inscrivent sont faux, sont complices de cette infraction ou en commettent une autre.

En pratique, je ne vois pas qui d'autre serait visé par l'ajout de l'infraction de possession en vue d'en faire le trafic. Voilà l'objet de ma démarche aujourd'hui. Je me demande s'il n'y a pas davantage de symbolique que de substance dans le projet de loi.

La présidente : Vous avez présenté votre argument de façon très éloquent. Je dois malheureusement vous interrompre, sénateur Wallace.

Merci beaucoup, monsieur Downes. Comme d'habitude, vos interventions ont été captivantes et très enrichissantes. Nous vous en sommes reconnaissants. Je suis désolée de vous avoir fait attendre au début, mais vous vous êtes montré très patient, et nous vous en sommes gré.

M. Downes : Tout le plaisir est pour moi, merci beaucoup.

La présidente : Chers collègues, le comité est ravi d'accueillir de nouveau M. Jamie Chaffe, président de l'Association canadienne des juristes de l'État. Je comprends que vous avez presque dû vous cloner pour être ici aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Jamie Chaffe, président, Association canadienne des juristes de l'État : Mon bagage génétique est très médiocre, madame la présidente, mais je suis ravi d'avoir pu me libérer pour assister à cette séance. Pour gagner du temps, Mme Anwar a, je crois, remis aux sénateurs notre documentation écrite.

La présidente : Oui.

M. Chaffe : Je vais donc écourter mon exposé liminaire pour expliquer tout de suite la position de mon association au sujet des répercussions anticipées du projet de loi S-9.

Compte tenu du soutien accordé au projet de loi par les associations et services de police ainsi que par l'Agence des services frontaliers du Canada, nous nous attendons à un volume substantiel de travail additionnel et à une hausse du nombre d'accusations portées à la suite de l'introduction de ces nouvelles infractions criminelles. Il faut préciser que la plus grande part des travaux sera complètement nouvelle pour le système de justice pénale. Comme les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada l'ont dit dans leur témoignage, ce projet de loi permettra de mener des enquêtes ciblées et proactives sur des biens suspects à la frontière; ce qui confère des pouvoirs inédits.

Pour ce qui est de la nouvelle disposition sur le vol d'automobiles, nous nous attendons à ce qu'il y ait moins de plaidoyers de culpabilité dans le cas de poursuites où il y a mise en accusation par rapport à l'infraction actuelle, c'est-à-dire un vol

his or her third or subsequent conviction, an accused will be more inclined to try and beat his first or second conviction for auto theft when a mandatory minimum awaits a third conviction. We expect this will increase the number of these types of charges that will go to trial.

As with the other recent Criminal Code amendments that have enshrined new offences, new mandatory minimum sentences and new procedures for dangerous offender designations, Bill S-9 will lead to a significantly increased trial rate and fewer guilty pleas in criminal courts.

With respect to previous proposed amendments before this committee and others regarding violent offences, the Canadian Association of Crown Counsel, CACC, has taken the position that in jurisdictions that have workloads that are already over capacity, and where there is a significant delay between the date of charge and the trial date, Bill S-9 may result in a necessary adjustment of sentencing incentives. In these overburdened jurisdictions, the provincial governments might well need to direct their staff to offer lower sentences or diversion for the reduction of trial capacity caused by this new added trial load.

Therefore, where such work pressures exist, provincial Attorneys General and their staff will need to create trial capacity and will likely do so by triaging non-violent cases out of the trial courts. Usually, those cases involve offences against property. That has been our position with respect to amendments around violent offences.

These new criminal laws are focused specifically on property offences. As such, they will present a significant dilemma for the criminal justice system, unless they are supported by significant new funding for criminal justice infrastructure.

I think it is important that this committee know that many of the jurisdictions in Canada are over capacity in terms of workloads. I will talk about three specific provinces. I could speak about all of them, but for the purposes of this discussion I will start with Manitoba.

In March 2009, a working group established under the collective agreement, consisting of senior management in the Manitoba Department of Justice and representatives of the Manitoba Association of Crown Attorneys, MACA, completed a report that outlined a serious workload crisis. Manitoba has serious problems with auto theft. Management and the MACA working group representatives agreed that, based on the approximate number of files opened every year by prosecutions — about

de plus de 5 000 \$. Les prévenus ne s'exposeront pas à des peines d'emprisonnement obligatoire lorsqu'il s'agit d'une troisième déclaration de culpabilité subséquente ou plus, mais ils seront plus enclins à contester une première ou deuxième déclaration de culpabilité pour vol d'automobile si une peine d'emprisonnement obligatoire peut être imposée à la troisième condamnation. Nous nous attendons à ce que cela fasse augmenter le nombre d'accusations de ce type qui mèneront à un procès.

À l'instar des autres modifications récentes apportées au Code criminel qui ont établi de nouvelles infractions, peines minimales obligatoires et procédures de désignation de délinquants dangereux, le projet de loi S-9 mènera également à une hausse considérable de la fréquence des procès et à une diminution des plaidoyers de culpabilité devant les tribunaux pénaux.

En ce qui a trait aux dispositions proposées aujourd'hui et autres projets de loi portant sur les infractions avec violence, l'Association canadienne des juristes de l'État est d'avis que les services judiciaires sont déjà surchargés, et que lorsqu'il y a un écart important entre la date de mise en accusation et le début du procès, le projet de loi S-9 pourrait donner lieu à des ajustements nécessaires aux incitatifs à la détermination de la peine. Dans ce système surchargé, les gouvernements provinciaux pourraient avoir à donner l'ordre à leur personnel d'envisager des peines moins sévères ou des mesures de déjudiciarisation pour réduire le nombre de procès, afin de limiter la hausse attribuable à ces nouvelles dispositions.

Par conséquent, là où il y a un manque de ressources, les procureurs généraux provinciaux et leur personnel devront se donner les moyens de tenir des procès, et ils y arriveront probablement en effectuant un tri pour que les affaires portant sur des infractions sans violence n'aboutissent pas devant les tribunaux de première instance. D'ordinaire, il s'agit de cas d'infractions contre des biens. C'est là notre position au sujet des modifications proposées pour les infractions avec violence.

Ces nouvelles lois pénales ciblent précisément les infractions contre les biens. Par conséquent, elles représenteront un dilemme considérable pour le système de justice pénale, à moins qu'elles ne soient assorties d'une injection massive d'argent neuf dans l'infrastructure du système de justice pénale.

Il est important que le comité sache que bon nombre de systèmes de justice au Canada sont surchargés de travail. Je vais vous donner l'exemple de trois provinces. Je pourrais vous parler de toutes les provinces, mais pour les besoins de notre discussion, je vais commencer par le Manitoba.

En mars 2009, un groupe de travail a été mis sur pied dans le cadre d'une convention collective. Il était composé de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Manitoba et de représentants de la Manitoba Association of Crown Attorneys, la MACA. Ce groupe de travail a présenté un rapport dénonçant une crise du volume de travail. Le Manitoba est aux prises avec de graves problèmes de vols d'automobiles. Les représentants du groupe de travail ont convenu que, compte tenu du nombre

45,000 files — and the number of prosecutors currently carrying an active caseload, bringing caseload numbers to manageable ranges would require an additional 70.5 Crown attorneys with a corresponding 35 support staff.

The report included this statement:

45,000 files per year divided by 250 files per Crown Attorney per year equals 180 Crown Attorneys. There are currently 109.5 Crown Attorneys carrying an active caseload, leaving a shortfall of 70.5. Based on a prosecutor to support staff ratio of 2:1, this requires 35 new positions for support staff. These figures do not include supervision and education of these new lawyers, as most if not all of them will be developed over time from within the articling program. It should also be noted that these numbers are based on current demands. *Should circumstances change*, it may be necessary to revisit staffing requirements.

Bill S-9 and the previous legislation that this association has commented on offer material changes in circumstances in terms of workload. These estimates are low for Manitoba.

Following this report, in July 2009, the government in Manitoba committed to adding 16.5 Crown attorneys and two articling students by the end of 2011. The government is not committed to adding any further full-time equivalents with respect to Crown prosecutors beyond 2011 and has not accepted the principles set out in the report. That is the state of the union in Manitoba.

In Ontario, in September 2008, the provincial government formally acknowledged that there was a workload crisis in Ontario's Crown system. In addition to approving the hiring of an additional 40 prosecutors immediately, the provincial government promised to hire at least an additional 40 new prosecutors by April 2009.

The provincial government did not keep this promise. Instead, it instituted the Justice on Target program with the stated goal of reducing the number of appearances and days to disposition by 30 per cent by the year 2012. A key component of JOT, as it has become known, is a direction from the Assistant Deputy Attorney General for prosecutors to focus on the diversion of criminal charges.

The Chair: In case anyone watching us on television is worrying, the disturbances we are experiencing here are not riots but equipment being banged around in the antechamber.

Mr. Chaffe: It is much quieter than my usual courtroom, so I am fine.

approximatif de dossiers ouverts chaque année par la poursuite — environ 45 000 — et du nombre de procureurs s'occupant actuellement de dossiers actifs, pour ramener le volume de travail à des niveaux gérables, il faudrait 70,5 procureurs de la Couronne de plus et 35 employés de soutien supplémentaires.

Le rapport comprenait l'énoncé suivant :

On dénombre 45 000 dossiers par année, répartis entre 180 procureurs de la Couronne, ce qui donne 250 dossiers par procureur et par année. En ce moment, 109,5 procureurs de la Couronne s'occupent de dossiers actifs, alors il en manque déjà 70,5. Selon un ratio procureur/personnel de soutien de deux pour un, il faudrait créer 35 nouveaux postes d'employés de soutien. Ces données ne comprennent ni la supervision ni la formation des nouveaux avocats, car la majorité d'entre eux ne seront pas assez bien formés dans le cadre de leur programme de stage. Il faut aussi prendre note du fait que ces données sont fondées sur la demande actuelle. *Si les circonstances venaient à changer*, il pourrait être nécessaire de revoir les exigences en matière de dotation.

Le projet de loi S-9 ainsi que les projets de loi présentés auparavant sur lesquels mon association a formulé des remarques constituent de véritables changements qui auront une incidence sur la charge de travail. Ces estimations pour le Manitoba sont très prudentes.

À la suite de ce rapport, en juillet 2009, le gouvernement du Manitoba s'est engagé à embaucher 16,5 procureurs de la Couronne et 2 avocats stagiaires d'ici fin 2011. Le gouvernement ne s'est pas engagé à ajouter d'autres équivalents temps plein chez les procureurs de la Couronne au-delà de 2011 et n'a pas non plus accepté les principes établis dans le rapport. Voilà la situation au Manitoba.

En Ontario, en septembre 2008, le gouvernement provincial a reconnu formellement qu'il y avait une crise due au volume de travail dans le système judiciaire ontarien. En plus d'approuver l'embauche de 40 procureurs additionnels immédiatement, le gouvernement provincial a promis de recruter au moins 40 autres procureurs d'ici avril 2009.

Or, le gouvernement de l'Ontario n'a pas tenu sa promesse. Au lieu de cela, il a créé le programme Justice juste-à-temps, dont l'objectif confirmé consiste à réduire de 30 p. 100, d'ici 2012, le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire. L'un des éléments clés de ce programme s'avère être une instruction provenant du sous-procureur général adjoint qui demande au procureur de mettre l'accent sur les mesures de déjudiciarisation dans le cas d'accusations criminelles.

La présidente : Je tiens à dire aux gens qui nous regardent à la télévision et qui se posent des questions, que les bruits qu'ils entendent ne proviennent pas d'une émeute, mais de l'équipement qu'on déplace dans l'antichambre.

M. Chaffe : C'est beaucoup plus tranquille que dans les salles d'audience auxquelles je suis habitué, alors cela ne me dérange pas.

The focus is to be on diversion of criminal charges, primarily property offences, out of the trial courts. The Crowns are encouraged to strongly consider diversion under the Direct Accountability program, which is a critical part of JOT, for a discrete list of these offences.

Therefore, instead of adding resources to deal with an acknowledged workload crisis, the provincial government changed course in 2009 to focus on the reduction of work to be conducted by the criminal courts through diversion. We are now two years into the program, and JOT has had an insignificant impact on the number of appearances and days to disposition of criminal charges, except in one office, while the workload issue for prosecutors in the criminal justice system as a whole continues to increase in severity and gravity.

Quebec has the lowest ratio of prosecutors to population in Canada. Their workloads are overwhelming, and they are among the most poorly paid prosecutors in the country. From the period 2003 to 2008, the number of open files at the court of Quebec for criminal matters exceeded that of closed files was 127,000. This exceeded the average number of open files by approximately 25 per cent. The time from first appearance to disposition for adult criminal matters back in 2007 was 183 days compared to the 122-day national average.

In Quebec, as in British Columbia, there is a process of charge approval whereby Crown prosecutors decide what charges will go before the court after the police have completed their investigation. Workload considerations weigh heavily upon these prosecutors as they make these very difficult decisions about which charges will receive the attention of Quebec's overburdened criminal justice system.

The last province I will talk about is British Columbia. The criminal justice system in B.C. is hanging on by a thread in some offices and has fallen off the cliff in others. The failure of the provincial government to promptly replace judicial vacancies in the provincial courts and replace Crown prosecutors who have retired, gone on maternity leave, or gone on secondments, coupled with recent cuts to legal aid and the predictable increase in self-represented accused, has impacted heavily on the criminal justice system.

Legislation increasing incarceration while decreasing credit for pre-trial custody and eliminating conditional sentence orders has resulted in more cases being set for trial. More trials and judicial vacancies mean more hours are being set per day in court with the

L'accent doit être mis sur la déjudiciarisation dans le cas d'accusations criminelles, surtout pour les infractions contre des biens, afin d'éviter la tenue de procès devant les tribunaux de première instance. On encourage les procureurs de la Couronne à envisager sérieusement des mesures de déjudiciarisation dans le cadre du Direct Accountability program, qui constitue un élément capital du programme Justice juste-à-temps. Vous y trouverez d'ailleurs une liste séparée des infractions admissibles.

Par conséquent, au lieu d'ajouter des ressources additionnelles pour composer avec la crise reconnue attribuable au volume de travail, le gouvernement provincial a fait volte-face en 2009 pour mettre l'accent sur la réduction du travail à effectuer dans les tribunaux pénaux grâce à la déjudiciarisation. Le programme Justice juste-à-temps existe maintenant depuis deux ans, et il a eu des répercussions considérables sur le nombre de comparutions et de jours écoulés avant le règlement d'affaires impliquant des accusations au pénal, à l'exception d'un seul bureau, alors que la question de la charge de travail des procureurs au sein du système de justice pénale continue de peser de plus en plus lourd.

C'est au Québec que l'on retrouve le ratio le plus faible de procureurs par rapport à la taille de la population, si on compare la situation avec le reste du Canada. Ces procureurs ont une charge de travail écrasante et sont parmi les moins bien payés au pays. De 2003 à 2008, le nombre de dossiers actifs dans les tribunaux du Québec portant sur des affaires criminelles était de 127 000, soit environ 25 p. 100 de plus que le nombre de dossiers clos. En 2007, la période allant de la première comparution au règlement du cas dans des dossiers de nature pénale impliquant des adultes était de 183 jours, alors que la moyenne nationale s'établissait à 122 jours.

Au Québec, tout comme en Colombie-Britannique, il existe un processus d'approbation des chefs d'accusation au cours duquel les procureurs de la Couronne décident quelles accusations seront portées devant les tribunaux après que la police a terminé son enquête. La charge de travail des procureurs pèse lourd dans la balance lorsque ces derniers doivent prendre des décisions très difficiles pour déterminer quelles accusations seront portées dans le cadre du système de justice pénale surchargé du Québec.

Passons maintenant à la Colombie-Britannique. Le système de justice pénale de cette province est tel que dans certains bureaux, on est au bord du gouffre, alors que dans d'autres, on s'est déjà effondré. Le gouvernement provincial n'a pas comblé promptement les postes vacants dans les tribunaux provinciaux ni remplacé les procureurs de la Couronne qui ont pris leur retraite, sont partis en congé de maternité ou en affectation. De plus, les compressions récentes imposées à l'aide juridique et le nombre plus élevé d'accusés sans avocat devant les tribunaux qui en découle ont eu des répercussions considérables sur le système de justice pénale.

La législation visant l'augmentation de la durée de l'incarcération tout en réduisant les crédits accordés pour le temps passé en détention avant procès, ainsi que l'élimination des ordonnances de sursis ont eu pour effet d'augmenter le nombre

predictable result that not all matters are reached. It puts those matters that are adjourned in danger of being stayed for delay on the new, second trial date for those offences.

Preparation time in B.C. is evaporating, and offices are now contemplating the question: What crimes do you want us not to prosecute?

Recently, the Attorney General has pursued an initiative to deal with first-time impaired drivers administratively under provincial legislation in what appears to be, at least in part, an effort to remove some work from the criminal justice system.

This is the state of the union in four provinces. I think those are the ones I have time to describe this evening. These are provinces that have supported Bill S-9, as I understand it, and the majority of the other new legislation that will significantly add more workload to an already overwrought system, without any mention or apparent intention to add resources to support the legislation.

Absent a significant increase in funding to add sufficient criminal justice infrastructure — by that I mean prosecutors, courts, judges, probation and parole officers and corrections — these new provisions, and the expected policy support that we can logically expect from provincial governments, particularly where they have supported these legislative changes, will create a direct conflict with the heretofore strategy of triaging property offences out of the court system to create needed capacity for violent offences.

Therefore, the CACC would like to recommend to this committee that Bill S-9 and any new criminal legislation that is contemplated by the federal government and provincial governments include sufficient funding to allow the law to be carried into effect, or include a clear direction regarding which criminal offences we will not be prosecuting in order to create capacity for the new work. Those are the submissions of the CACC.

Senator Wallace: Thank you, Mr. Chaffé. It is good to have you back again.

I have an observation first. You are obviously concerned about the resources and the impact of this bill upon current resources and what it could lead to in practical terms. I recall your expressing similar concerns when you appeared and provided evidence in respect of other bills. I am sure you take them very seriously.

I would like to pull back from that for a moment and focus on the substance of the bill. Maybe I will start with one particular element, the element that would create this new separate offence of theft of a motor vehicle. We have heard evidence that indicates

d'affaires menant à un procès. L'accroissement du nombre de procès et la pénurie de professionnels dans le système de justice se sont traduits par une hausse du nombre d'heures prévues en cour et, comme on peut s'y attendre, ce ne sont pas toutes les affaires qui sont réglées. Il y a alors risque de sursis pour cause de retard par rapport à la date du deuxième procès dans le cas de ces infractions.

Les périodes de préparation s'écourtent en Colombie-Britannique, et les bureaux envisagent maintenant de poser la question suivante : pour quels types de crimes voulez-vous que nous abandonnions les poursuites?

Récemment, le procureur général a entrepris une initiative pour régler de façon administrative les cas de délinquants qui en sont à leur première infraction de conduite avec facultés affaiblies dans le cadre d'une loi provinciale qui semble, du moins en partie, être un effort pour alléger la charge de travail qui pèse sur le système de justice pénale.

Voilà donc la situation dans ces quatre provinces. Compte tenu du temps imparti, je n'irai pas plus loin. Il s'agit de provinces qui ont appuyé le projet de loi S-9, d'après ce que j'ai compris, ainsi que la majorité des nouvelles dispositions proposées qui accroîtraient de beaucoup le volume de travail d'un système déjà à bout de souffle, sans qu'il ne soit évoqué, implicitement ou explicitement, l'ajout de ressources.

Faute d'une hausse considérable du financement pour permettre une augmentation suffisante de l'infrastructure de justice pénale — c'est-à-dire des procureurs, des tribunaux, des juges, des agents de probation et de libération conditionnelle ainsi que des services correctionnels —, ces nouvelles dispositions, de même que les politiques provinciales qui peuvent être logiquement anticipées, entreront en conflit direct avec la stratégie employée jusqu'ici pour ne pas traiter les infractions contre des biens devant les tribunaux, donnant ainsi plus de moyens pour s'occuper des infractions avec violence.

Par conséquent, notre association recommande au comité que le projet de loi S-9 et toute autre nouvelle disposition pénale envisagée par les gouvernements fédéral et provinciaux prévoient suffisamment de financement pour permettre l'application de la loi, ou une orientation claire au sujet des actes criminels qui ne feront pas l'objet de poursuites, afin de se donner les moyens de composer avec le surcroît de travail. Voilà ce que propose l'Association canadienne des juristes de l'État.

Le sénateur Wallace : Merci, monsieur Chaffé. C'est un plaisir de vous accueillir de nouveau.

J'ai d'abord une observation à formuler. Vous êtes manifestement préoccupé au sujet des ressources et des répercussions de ce projet de loi sur les ressources actuelles, d'un point de vue pratique. Je me rappelle que vous avez exprimé des inquiétudes similaires lorsque vous êtes venu témoigner devant le comité au sujet d'autres projets de loi. Je suis certain que vous les prenez très au sérieux.

J'aimerais prendre un peu de recul pour un instant et revenir sur l'essence du projet de loi. Je commencerais par un élément précis, celui visant l'introduction d'une nouvelle infraction distincte de vol de véhicules à moteur. D'autres témoins nous

that that would be a marked improvement over what exists today. Putting the resource issues aside for a moment, as an experienced Crown prosecutor and one who would be dealing with the substance of that amendment, what is your comment? What would that mean to you as a Crown prosecutor as far as affecting the administration of justice?

Mr. Chaffe: I am not here to comment with respect to my views as a Crown prosecutor. I am about to make an exception on that. We do not comment on the goodness or badness of a particular bill, whether it is good or bad policy. I will make this comment, though: Superficially, as a Crown who does a lot of sentencing, as all Crowns do, it would help a Crown know what the record is for. Instead of just "theft over," it would say "auto theft" or words to that effect. We can get behind the record, but it takes an enormous amount of time. If the police force you are working with does not have a database that tracks cases, the information is not readily available. That would allow anyone standing up in court and filing a record before the court to know what the theft over conviction was for.

I do not know whether I made an effective presentation before your question, but what is unique about Bill S-9 as opposed to all of our other testimony is that the focus of the proposed legislation is on property offences. The dilemma it creates for provincial Attorneys General is traditionally we have gone to the category of property offences to create capacity, by diversion or plea bargaining, so that we can deal with violent offences.

The point I wanted to make with respect to Bill S-9 is that this is new. It is a focus on property offence, and it will create a very difficult dilemma for us. It is hard to prioritize violent offences and property offences when we are trying to focus the limited resources of the criminal justice system.

I should not talk about how I feel about what these bills would do in terms of good or bad, but I take your point with respect to the sentencing scenario.

The Chair: I will interrupt on a point of information. The ruckus we heard out in the antechamber was overflow effect from the fact that there has been a fire alarm in the Centre Block and the building has been evacuated. I do not know whether anyone has an office there or cares, but just so you know. Forgive me for interrupting your line of questioning.

Senator Wallace: For the record, I do not have an office there, but I care. I know I speak for all of us. Now I am thinking I smell smoke, so I will be much briefer, and perhaps Senator Baker will as well.

ont dit que cela constituerait une amélioration marquée par rapport à ce qui existe actuellement. Pour un instant, laissons de côté la question des ressources. En tant que procureur de la Couronne chevronné qui aura directement à composer avec l'essence de ce projet de loi, quel est votre point de vue? Qu'est-ce que cela implique pour vous, procureur de la Couronne, comme changement dans l'administration de la justice?

M. Chaffe : Je ne suis pas ici pour exprimer mes opinions comme procureur de la Couronne. Mais je m'apprête à faire une exception. Nous ne sommes pas là pour nous prononcer sur la qualité ou la médiocrité du projet de loi, ni pour dire s'il s'agit de bonnes ou de mauvaises politiques. Par contre, je vous dirais ceci : Ne serait-ce que pour la forme, en tant que procureur qui est souvent amené à formuler des recommandations aux fins de la détermination de la peine, il serait utile de savoir à quoi fait référence l'infraction. Au lieu d'indiquer simplement « vol de plus de », il faudrait plutôt mettre « vol d'automobile » ou quelque chose du genre. Nous pouvons arriver à voir ce qui se cache derrière, mais cela prend énormément de temps. Si le service de police avec lequel vous collaborez n'a pas de base de données permettant d'assurer un suivi des causes, les renseignements ne sont pas facilement accessibles. Cela permettrait aux intervenants qui se présentent en cour ou qui montent un dossier de savoir quel type de vol a mené à l'accusation.

Je ne sais pas si je l'ai bien expliqué dans mon exposé, avant que vous ne posiez la question, mais ce qui distingue le projet de loi S-9 des autres projets de loi au sujet desquels nous avons témoigné, c'est l'accent mis sur les infractions contre les biens. Le dilemme que cela entraîne pour les procureurs de la Couronne provinciaux, d'ordinaire, c'est qu'il faut tenter des mesures de déjudiciarisation ou une négociation de plaidoyer de culpabilité pour les infractions contre les biens, afin de pouvoir s'attaquer aux infractions avec violence.

Je voulais insister sur le fait que le projet de loi S-9 est nouveau. On y met l'accent sur les infractions contre les biens, et cela crée un dilemme très difficile à régler pour nous. Il est ardu d'établir des priorités à l'égard des infractions avec violence par rapport aux infractions contre les biens, alors que nous essayons de répartir judicieusement nos ressources limitées dans le système de justice pénale.

Je ne devrais pas dire si je pense que ces projets de loi sont bons ou mauvais, mais je comprends votre argument au sujet du scénario de détermination de la peine.

La présidente : Je vous interromps pour communiquer une information. Le bruit que nous avons entendu dans l'antichambre était dû au déclenchement de l'alarme d'incendie dans l'édifice du Centre. Des gens ont été évacués. Je ne sais pas s'il y en a parmi vous qui ont un bureau dans cet édifice ou si vous vous en souciez, mais je tenais à vous le préciser. Je suis désolée d'avoir interrompu votre échange.

Le sénateur Wallace : Je n'ai pas de bureau dans l'édifice du Centre, mais je me soucie quand même de la situation. Je pense que tout le monde est comme moi. Je crois maintenant détecter de la fumée dans l'air, alors je serai encore plus bref, et j'invite le sénateur Baker à l'être également.

Thank you for that, Mr. Chaffe. This does relate to property offences as compared to other offences, and I understand what you said about triaging and how you deal with the reality of those different types of offences, but it seems from what we have heard that the federal Department of Justice Canada and the Attorneys General of the different provinces have taken this issue as a significant priority, together with law enforcement. I realize you have to deal with the reality of it when charges are laid and to prosecute these in court, but they have made it a priority, and that is obviously why the matter is here before us.

Beyond the new offence of theft of a motor vehicle, there are the other new offences as well — trafficking, possession for the purpose of trafficking, importation and exportation. The thrust of the bill in a significant way is to disrupt the criminal enterprise that extends through each of those separate offences. I may be asking you something now as a Crown prosecutor as opposed as a representative of the association, but as a Crown prosecutor, could you comment on the creation of these new offences, some of which are included in some way, shape or form in the code today, although they are, as I understand it, clarified and separated distinctly. From a prosecutor's point of view, do you see that as being advantageous to prosecute cases involved in this criminal enterprise chain involving auto theft, trafficking and so on?

Mr. Chaffe: I have had the benefit of reviewing some of the previous testimony from police associations and the Canada Border Services Agency. It appears to me from their evidence that they are quite intent on using these new provisions. That means that prosecutors across the country will get a lot more work. That is a particular problem. We understand that when provincial Attorneys General support legislation of this nature, then we can logically expect supportive policy statements that come from the Attorneys General to their agents, the prosecutors in the field. We can reasonably expect this will be a priority for us. The dilemma it creates for us is what do we do with all the rest of the offences that the police bring us under the Criminal Code. You said earlier that the provincial Attorneys General are in favour of this, and that certainly is the case. I am not denying that, but ultimately, when we cannot carry a law into effect on the ground, it is the prosecutors and provincial Attorneys General who really become demonized for not being able to carry the law into effect.

The point we are trying to make here is that it is just not enough to write the law. We can identify areas of criminal activity that need more specific charges to address them. We can do that. That is your job. The police are expert at detecting crime and investigating it, and they are quite effective around giving that information to legislators. I am not for a second being critical about that. However, it is not enough just to write the law. If you cannot support the law with sufficient resources to carry it into effect, ultimately, it has been our experience that the Crown prosecutors are demonized for that failure. That not only is not fair, but it distracts, I think, the legislator, the police and the Insurance Bureau of Canada from the real problem, which is

Merci monsieur Chaffe. C'est vrai qu'on met l'accent sur les infractions contre les biens, et je comprends ce que vous voulez dire lorsque vous parlez de tri et de la réalité rattachée à ces différents types d'infractions. Mais il semble, d'après ce que nous avons entendu, que le ministère de la Justice du Canada et les bureaux des procureurs généraux des différentes provinces s'occupent de cette question en priorité, en plus de l'application de la loi. Je comprends que vous ayez à composer avec cette réalité lorsqu'il faut porter des accusations et poursuivre des délinquants devant les tribunaux, mais ils en ont fait une priorité, et c'est manifestement la raison pour laquelle nous en discutons aujourd'hui.

Au-delà de la nouvelle infraction visant le vol d'un véhicule, il y a les autres infractions — trafic, possession dans le but de faire du trafic, importation et exportation. Le projet de loi vise essentiellement à mettre un terme à ces différentes activités criminelles. Je vais peut-être vous demander maintenant, davantage en tant que procureur de la Couronne qu'en tant que représentant de l'association, de nous donner votre avis sur ces nouvelles infractions, dont quelques-unes se trouvent déjà, d'une façon ou d'une autre, dans le Code criminel, bien qu'elles soient, à ma connaissance, précisées et présentées différemment. Comme procureur, trouvez-vous qu'il pourrait être avantageux de poursuivre des personnes impliquées dans un réseau d'activités criminelles concernant le vol d'automobiles, le trafic et d'autres infractions?

M. Chaffe : J'ai eu l'occasion de revoir une partie du témoignage des représentants d'associations de policiers et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Et il m'a semblé que ces gens ont la ferme intention d'appliquer ces nouvelles dispositions. Cela signifie que les procureurs, d'un bout à l'autre du pays, auront beaucoup plus de travail. C'est un problème singulier. Nous savons que lorsque les procureurs généraux provinciaux soutiennent des projets de loi de cette nature, il faut s'attendre logiquement à ce qu'ils présentent des énoncés de politique en faveur de ces mesures législatives à l'intention de leurs agents, c'est-à-dire les procureurs sur le terrain. On peut raisonnablement s'attendre à ce que cela devienne une priorité. Le dilemme que cela nous crée, c'est de savoir quoi faire avec toutes les autres infractions au Code criminel qui nous sont présentées par les services de police. Vous avez dit plus tôt que les procureurs généraux provinciaux sont pour, et c'est exact. Je ne le nie pas, mais au bout du compte, lorsque sur le terrain on n'arrive pas à appliquer la loi, ce sont les procureurs et les procureurs généraux provinciaux que l'on diabolise.

Ce que nous essayons de dire ici, c'est qu'il ne suffit pas de rédiger une loi. Pour certains types d'activités criminelles, il faudrait pouvoir porter des accusations plus spécifiques pour corriger le problème. On peut le faire. Cela fait partie du travail. Les policiers sont experts dans la détection d'activités criminelles et la réalisation d'enquêtes, et ils sont très efficaces pour transmettre les informations aux législateurs. Ce n'est pas du tout ce que je critique. Toutefois, il ne suffit pas de rédiger des lois. Si on ne dispose pas des ressources suffisantes pour appliquer une loi, en fin de compte, selon notre expérience, ce seront les procureurs de la Couronne qui seront pointés du doigt en cas d'échec. Non seulement c'est injuste, mais en plus, cela détourne

insufficient resources to carry the law into effect. You will not find in the criminal justice people more dedicated to carrying out their duty of carrying the law into effect. We support the rule of law. That is our role in the system.

It is incredibly frustrating to hear in the public the frustration around this issue, to hear it from the police officers whose charges I withdraw because I have higher-priority cases. We hear it from the witnesses in the courtroom, to whom I have to say, "I am sorry, but I am have to run this case first, ahead of yours, and we will have to adjourn yours to another date; and there is a chance that your case will never be heard because of a Charter application for delay, but I am going to prioritize this violent offence ahead of your property offence." It is incredibly frustrating for prosecutors to hear that they are responsible for some sort of revolving door in the justice system.

For many people, that becomes a distraction from the real problem. The real problem is that we have a criminal justice system that is overwrought with work. It needs resources to work effectively. If it is not resourced effectively, we get these aberrant results that attract so much media attention.

Senator Wallace: You could not describe it more graphically than you have, to make the case that resources are needed to support this bill and others. You did say — maybe I misunderstood you — that someone has suggested this bill would not be resourced. We have had no evidence to that effect. I realize you are dealing with a track record, but there has been nothing to indicate that it would not be resourced. Certainly, you have made the point very well that it should be resourced.

Mr. Chaffe: We welcome any announcement that it will be. With respect to the funding of prosecutorial resources, we have only heard evidence to the contrary across the country. I think no one understands more — in terms of various crime spikes, anecdotally — that we are in a recession; times are tough and people are under tremendous pressure. We understand that, but we have not heard anything remotely around an increase in funding to support prosecutorial services or any other aspect of the criminal justice system. We are seeing the opposite from shore to shore.

The Chair: Here you are making your case. I will come back to you, if we have time, Senator Wallace.

[Translation]

Senator Carignan: We are extremely sensitive to the demands of crown attorneys with respect to their conditions of work and salaries. I am always very impressed when I see the salaries paid to crown attorneys versus the salaries declared by defence lawyers. The amounts are quite substantially different even though they are both practising the same type of law, with separate roles.

l'attention du législateur, des services de police et du Bureau d'assurance du Canada du vrai problème; qui est le manque de ressources pour appliquer la loi. Vous ne trouverez personne, dans le système de justice pénale, qui prend autant à cœur que nous le travail d'application de la loi. Nous soutenons la primauté du droit. C'est le rôle que nous jouons dans le système.

C'est terriblement frustrant d'entendre le mécontentement du public sur cette question, et celui de l'agent de police dont je dois ignorer les accusations parce que j'ai des dossiers plus pressants. Nous le percevons aussi chez les témoins, dans les salles d'audience, lorsque nous devons leur dire : « je suis désolé, mais je dois faire passer cette affaire avant la vôtre; nous verrons votre dossier à une date ultérieure; et il se pourrait même que votre cause ne soit jamais entendue en raison du délai de prescription imposé par la Charte, mais je dois mettre la priorité sur cette infraction violente plutôt que sur cette infraction contre des biens. » C'est terriblement frustrant pour les procureurs de voir qu'on les tient responsables du traitement et du non-traitement des dossiers dans le système judiciaire.

Pour bien des personnes, c'est se détourner du véritable problème. Le véritable problème, c'est que nous avons un système de justice pénale surchargé. Nous avons besoin de ressources pour travailler efficacement. Sans ces ressources, nous obtenons de piètres résultats qui retiennent tant l'attention des médias.

Le sénateur Wallace : Vous n'auriez pas pu décrire plus clairement la situation et expliquer votre besoin de ressources pour soutenir ce projet de loi et d'autres. Vous avez dit — je vous ai peut-être mal compris — que quelqu'un avait laissé entendre que ce projet de loi ne serait pas assorti de ressources supplémentaires. Nous n'avons reçu aucun témoignage à cet effet. Je sais que vous connaissez l'historique, mais rien ne laisse présager qu'il n'y aura pas de ressources supplémentaires. Et bien sûr, vous avez bien insisté sur la nécessité d'avoir ces ressources.

M. Chaffe : Toute annonce en ce sens sera la bienvenue. Pour ce qui est du financement des ressources liées aux poursuites, nous n'avons qu'entendu des témoignages indiquant le contraire, d'un bout à l'autre du pays. Je pense que personne ne comprend mieux — pour parler des pics de criminalité, par exemple — que nous sommes en récession; les temps sont difficiles et les gens subissent d'énormes pressions. Nous le comprenons, mais nous n'avons pas entendu parler d'une éventuelle augmentation des fonds pour soutenir les services qui s'occupent des poursuites ou d'autres aspects du système de justice criminelle. C'est le contraire que nous constatons, d'un océan à l'autre.

La présidente : Vous défendez votre cause. Je vais revenir à vous, si le temps nous le permet, sénateur Wallace.

[Français]

Le sénateur Carignan : Nous sommes extrêmement sensibles aux revendications des procureurs de la Couronne concernant les conditions de travail, les salaires. Je suis toujours très impressionné quand je vois le salaire que reçoivent les avocats de la Couronne versus les salaires déclarés par les procureurs de la défense. Ce sont des montants quand même assez différents pour

Unfortunately, we are not authorized to make any decisions with respect to your conditions of work, but we will convey the message to those who do, particularly to our provincial colleagues.

I have a question that is a bit more technical. We are working very hard to lower the crime rate. All of the measures that we have taken are designed to achieve this and increase public confidence in the justice system, an essential component of this system.

The previous witnesses did, however, state that there had been a phenomenal reduction in car theft. In Manitoba, for example, we were told that there were 10,000 fewer thefts in four years. If I am correct in understanding that there are 45,000 cases in Manitoba, that represents nearly a 25 per cent decrease, thanks to crime-fighting measures. The crime rate is dropping, that is undeniable. Do you see any evidence of this decrease in the crime rate in your everyday work?

In assessing the figures, with the hope that I am comparing apples with apples, we are talking about a phenomenal reduction. Have you received any information from your colleagues, especially from Manitoba, to the effect that they have experienced a decrease in cases? If not, there must be another reason why the workload has increased.

[English]

Mr. Chaffe: There was a tremendous drop in auto theft in Winnipeg. That is outlined in the study I mention earlier in my submission; there is a particular part that explains how that came to be. Resources were diverted from other areas of criminal prosecutions, and a special project consisting of prosecutors and police forces focused on this particular problem in Winnipeg.

I probably will misquote the file, but the average file load of a prosecutor in that project was much reduced from that of an ordinary prosecutor. By "ordinary," I do not mean that in a derogatory sense; but if you were on this project, you were given the resources to really prosecute effectively. It is my recollection that the average file load for prosecutors on this project was 50 per annum, whereas colleagues in the same office who were not assigned to the project would be dealing with upwards of 250 criminal files.

Can it be effective? I think Winnipeg is an excellent example of how focusing resources on a problem can bring about a result; but it also tells the whole story, because all the other prosecutors who were not on this project had to pick up the slack. They had to pick up all those other files.

The annual file load is 45,000 cases. If you use a special group of prosecutors for a particular project so that they can do a limited number of important projects very well, those other files

exactly the same type of right, with distinct operations. Unfortunately, it is not us who have the power to decide your conditions of work, but we will convey the message to those who will decide, particularly to our colleagues in the provinces.

I have a question a bit more technical. We are working very hard to reduce the crime rate. The whole of our actions are aimed at achieving this and increasing public confidence in the justice system, an essential component of the system.

The previous witnesses told us when they presented a phenomenal reduction in theft. In Manitoba, for example, we were told that there were 10,000 fewer in four years. If I understand correctly, there are 45,000 cases in Manitoba, that's nearly a 25 per cent decrease, thanks to crime-fighting measures. The crime rate is dropping, that's undeniable. Do you see any evidence of this decrease in the crime rate in your everyday work?

In assessing the figures, with the hope that I am comparing apples with apples, it's a phenomenal reduction. Have you received any information from your colleagues, especially from Manitoba, to the effect that they have experienced a decrease in cases? If not, there must be another reason why the workload has increased.

[Traduction]

M. Chaffe : Il y a eu une diminution marquée des vols d'automobiles à Winnipeg. C'est dans l'étude que j'ai mentionnée plus tôt dans ma présentation; il y a une section qui indique comment on y est arrivé. On a utilisé des ressources dévolues à d'autres services s'occupant des poursuites criminelles et mis sur pied un projet spécial regroupant des procureurs et des membres des forces policières pour s'attaquer à ce problème particulier à Winnipeg.

Je ne citerai peut-être pas parfaitement l'étude, mais sachez que la moyenne de travail d'un procureur dans le cadre de ce projet était bien moindre que celle d'un procureur ordinaire. Lorsque je dis « ordinaire », je ne veux pas être désobligeant. Mais si vous faisiez partie de ce projet, vous receviez les ressources nécessaires pour faire des poursuites efficaces. Si je me souviens bien, le nombre moyen de dossiers par procureur pour ce projet était de 50 par année, tandis que des collègues du même bureau qui ne faisaient pas partie du projet devaient traiter jusqu'à 250 dossiers criminels.

Est-ce que ça peut-être efficace? Je pense que Winnipeg est un excellent exemple de la façon dont on peut mettre l'accent sur les ressources pour résoudre un problème et obtenir des résultats; mais il faut aussi voir l'autre côté de la médaille, parce que tous les autres procureurs qui ne participaient pas à ce projet travaillaient davantage pour compenser. Ils ont dû s'occuper de tous les autres dossiers.

On doit traiter annuellement 45 000 dossiers. Quand on fait appel à un groupe spécial de procureurs pour un projet particulier et qu'on lui permet de traiter un nombre limité de projets spéciaux

do not go away. The other colleagues have to bear the load on that. They have the same 24 hours in a day that the lawyers on the special project have.

I think you asked whether there was a sharp reduction in auto theft, and I believe there was. I think the explanation was the special project, this focus of police and prosecutorial resources on a particular problem.

Senator Baker: It is a fascinating presentation from the Crown prosecutors' association. You represent both provincial and federal Crowns; is that correct?

Mr. Chaffe: We represent the member organizations for all the provincial Crown associations across the country and the federal Crowns in the Public Prosecution Service of Canada, PPSC, as well as the civil side.

Senator Baker: You mentioned the figure of 250 files a year. Did I hear you correctly that one Crown prosecutor would handle 250 files a year?

Mr. Chaffe: I think that is the goal.

Senator Baker: That is the goal; so you are talking about 300 files a year in some cases.

Mr. Chaffe: Yes.

Senator Baker: Now I am beginning to worry that some of the crooks are getting off. They are getting off because — and perhaps you can explain this to us — we have a law in Canada, section 11(b) of the Charter, institutional delay or delays by Crown prosecutors in not being available. Is that counted against the Crown?

Mr. Chaffe: Institutional delay is counted against the Crown, yes.

Senator Baker: If you delay these cases, you could end up with a decision of the court where the accused — the crook, the person who did the offence — gets off scot-free on a judicial stay entered because the law has been violated. Is that correct?

Mr. Chaffe: If Mr. Downes brings an application for section 11(b) and succeeds, the result usually is a stay of proceedings.

Senator Baker: An institutional delay, delay in the courtrooms, delay from you as a Crown prosecutor, counts against the Crown. Am I correct in assuming the Supreme Court of Canada has laid down a certain period of time where it is reasonable for someone to be prosecuted?

Mr. Chaffe: That is correct.

Senator Baker: If that is not upheld, if it is not within that area, that accused gets off scot-free on a judicial stay; is that correct?

Mr. Chaffe: Yes.

très minutieusement, les autres dossiers ne disparaissent pas. Ce sont les collègues qui doivent mettre les bouchées doubles. Ils ne disposent pourtant que de 24 heures par jour, tout comme les avocats qui participent au projet spécial.

Je pense que vous avez demandé s'il y avait eu une réduction marquée des vols d'automobiles, et je crois que oui. Cette baisse est le résultat du projet spécial qu'on a mené et elle tient au fait que les services de police et les ressources consacrées aux poursuites se sont concentrés sur ce problème.

Le sénateur Baker : L'exposé de l'Association des procureurs de la Couronne est fascinant. Vous représentez autant les procureurs provinciaux que les procureurs fédéraux, n'est-ce pas?

M. Chaffe : Nous représentons les organisations membres de toutes les associations provinciales de la Couronne, ainsi que les procureurs de la Couronne fédéraux du service des poursuites pénales du Canada et ceux des poursuites civiles.

Le sénateur Baker : Vous avez parlé de 250 dossiers par année. Est-ce que j'ai bien compris, un seul procureur traite 250 dossiers par année?

M. Chaffe : Je pense que c'est l'objectif visé.

Le sénateur Baker : C'est l'objectif; et vous parlez de 300 dossiers par année, dans certains cas.

M. Chaffe : Oui.

Le sénateur Baker : Maintenant, je commence à craindre que certains criminels ne s'en tirent à bon compte. Ils s'en tirent à bon compte parce que — et peut-être que vous pourrez nous l'expliquer —, nous avons une loi au Canada, je veux parler du paragraphe 11(b) de la Charte, qui porte sur les retards institutionnels ou les retards attribuables aux procureurs de la Couronne. Est-ce qu'on en tient rigueur à la Couronne?

M. Chaffe : Oui, la Couronne se voit reprocher les retards institutionnels.

Le sénateur Baker : Si vous reportez le traitement de certains dossiers, pourriez-vous vous retrouver face à une décision de la cour où l'accusé — l'escroc, la personne qui a commis une infraction — s'en sortirait à bon compte en raison d'une demande de suspension de l'instance présentée parce que la loi n'aurait pas été respectée. Est-ce possible?

M. Chaffe : Si M. Downes présente une demande en vertu du paragraphe 11(b) et qu'elle est acceptée, cela donne lieu habituellement à une suspension de l'instance.

Le sénateur Baker : Un retard institutionnel, un retard dans la salle d'audience, des retards attribuables aux procureurs de la Couronne, tout cela joue contre la Couronne. N'est-il pas vrai que la Cour suprême du Canada a établi une période particulière pendant laquelle il est raisonnable de poursuivre quelqu'un?

M. Chaffe : Si, c'est vrai.

Le sénateur Baker : Si cette période n'est pas respectée, si rien ne se produit pendant cette période, les accusés ressortent libres en raison d'une suspension de l'instance, n'est-ce pas?

M. Chaffe : Oui.

Senator Baker: You have 300 cases a year. On an indictable offence, run this through for us now. This bill we have here today, these auto theft things and VINs, are usually associated with drugs as well — in some cases. On every single case, you would have a provincial Crown prosecutor and a federal Crown prosecutor in the same courtroom prosecuting one person; is that correct?

Mr. Chaffe: Not for very long. There would be a delegation, I would expect, from the federal prosecutor to the provincial or vice versa. It would depend on the facts of the case, senator. Unless it was a major, special prosecution, it would be unlikely to have both.

Senator Baker: How many days would it take for those 300 cases — or 250 cases you would like to have — which you claim the Crown prosecutors have across this country? That would be in a year, 365 days, but you do not have a court on Christmas Day. There are some holidays on which you do not have court.

Mr. Chaffe: There are 250 juridical days.

Senator Baker: Give me an estimate. How many days are taken up on just one case — how many days upon plea, preliminary inquiry — if it is indictable?

Mr. Chaffe: It depends on the charge. I can give you generalities, if you like. Cases are taking longer, over time. We can take impaired driving, which occupies a tremendous portion of the charge menu of any criminal court. Fifteen years ago, I could probably do two or three in a day. Now, one impaired driving case takes usually two days if there is any sort of Charter application. Recent amendments have shortened that somewhat, but we are still looking at a day at least for an impaired driver charge.

Senator Baker: You are looking at pre-trial. These are the Charter arguments; those could go on for a week.

Mr. Chaffe: Not for an impaired driving case.

Senator Baker: I could go through them, but okay. I am talking about an indictable offence on drugs, say, or what we are dealing with today. A person has a choice, do they not, if they are indictable proceedings? You have a preliminary inquiry choice to cut down a bit, and you have a jury trial choice.

Add up all of the days you would spend on one file. What is a general average now on how many days one case would take?

Mr. Chaffe: It depends on the file.

Senator Baker: Come on, give me one case.

Le sénateur Baker : Vous avez 300 dossiers par année. Décrivez-nous ce que vous faites lorsque vous avez affaire à un acte criminel. Ce projet de loi sur lequel nous nous penchons aujourd'hui, ces vols d'automobiles et ces falsifications des numéros d'identification des véhicules, dans certains cas, sont reliés au trafic de drogues. Pour chacun de ces dossiers, il y aurait un procureur de la Couronne provinciale et un procureur de la Couronne fédérale dans la même salle d'audience qui poursuivraient la même personne; est-ce exact?

M. Chaffe : Pendant une courte période. Je m'attendrais à ce qu'il y ait une délégation de la part du procureur fédéral à l'égard du procureur provincial ou vice-versa. Cela dépend des faits et du dossier, monsieur le sénateur. À moins qu'il ne s'agisse d'une poursuite majeure spéciale, il est inusité que les deux procureurs soient présents.

Le sénateur Baker : De combien de jours disposent pour traiter ces 300 dossiers — ou 250 dossiers que vous réclamez — les procureurs de la Couronne d'un bout à l'autre du pays? On parle d'une année, soit 365 jours, mais vous ne siégez pas le jour de Noël. Il y a certains congés fériés où la cour ne siége pas.

M. Chaffe : Il y a 250 jours ouvrables.

Le sénateur Baker : Donnez-moi une estimation. Combien de jours faut-il pour traiter un seul dossier — combien de jours pour la réponse à l'accusation, l'enquête préliminaire —, s'il s'agit d'une infraction punissable par voie de mise en accusation?

M. Chaffe : Cela dépend des chefs d'accusation. Je peux vous donner des généralités, si vous le voulez. Au fil du temps, les dossiers nous accaparent de plus en plus. Les cas de conduite avec facultés affaiblies occupent une immense part des infractions traitées devant les tribunaux. Il y a 15 ans, je pouvais peut-être en traiter deux ou trois dans une journée. Mais aujourd'hui, un seul dossier de conduite avec facultés affaiblies nécessite environ deux jours de travail s'il y a des applications en vertu de la Charte. Des amendements récents ont permis d'accélérer quelque peu le traitement de ces dossiers, mais il faut toujours compter au moins un jour pour une accusation de conduite avec facultés affaiblies.

Le sénateur Baker : Il y a également la préparation des procès. Il s'agit de dossiers où on invoque la Charte des droits, et ça peut prendre jusqu'à une semaine.

M. Chaffe : Mais pas pour une affaire de conduite avec facultés affaiblies.

Le sénateur Baker : Je pourrais passer tous les chefs d'accusation en revue, mais non. Je fais référence ici à une infraction en matière de drogue, par exemple, ou encore au genre d'infraction dont on parle aujourd'hui. Le prévenu a le choix n'est-ce pas, s'il fait l'objet d'accusations criminelles? S'il y a une enquête préliminaire, cela prend moins de temps; et puis on peut choisir le procès devant jury.

Additionnez tous les jours que vous consacriez à un dossier. En moyenne, combien de jours passez-vous sur un dossier?

M. Chaffe : Cela dépend.

Le sénateur Baker : Allons, donnez-moi un exemple.

Mr. Chaffe: I do not think I can.

Senator Baker: This is important, Madam Chair. Preliminary inquiry could take a dozen days.

Mr. Chaffe: Depending on the charge, yes.

Senator Baker: Then a pre-trial could take a week, if it is a complicated charge of what we have here — wiretaps and so on.

Mr. Chaffe: Pre-trial applications, yes.

Senator Baker: It could take a week or even two, if it is wiretaps. Then you are talking about a trial that could go on for 20 days.

Mr. Chaffe: Yes.

The Chair: We are talking about murder, are we?

Senator Baker: No, a drug offence.

Then you have appeals to the superior court, which take additional days. Then there are appeals to the Court of Appeal.

For one of those 300 cases a year you were talking about, you could be tied up with for 30 days of the 365 in the year.

Mr. Chaffe: Yes.

Senator Baker: How in the heck do you do 250 cases year?

Mr. Chaffe: Let us look at it this way: At the end of the day the provincial Attorneys General and their agents are here to try and ensure the system does not break. In order to do that, the Attorneys General direct us in a general way to manage the rate at which things go to trial. Each province needs to ensure that around 90 per cent of the cases do not go to trial.

The Chair: Ninety?

Mr. Chaffe: Around 90 per cent. The matters that do go to trial have to be the most serious ones. They are the ones that we preserve through all sorts of different programs for the most serious offences where there are no guilty pleas.

That is the way. From 10,000 feet, it has to work. We cannot handle trial rates that go much higher than 10 per cent in any jurisdiction.

Senator Baker: This bill that gives the power to now have wiretaps in this and so on will stretch out the case of a trial in every instance.

Mr. Chaffe: These types of provisions could be used to target a very sophisticated criminal organization, and that would require a tremendous amount of resources to investigate, give pre-trial advice on, and to prosecute. Yes, it would present a lot of new work.

Senator Baker: It is impossible.

The Chair: Absent the question of resources and all other things being equal and perfect, are there any elements of this bill that would make prosecution easier, because, under the existing

M. Chaffe : Je ne pense pas pouvoir le faire.

Le sénateur Baker : Mais c'est important, madame la présidente. L'enquête préliminaire pourrait prendre une dizaine de jours!

M. Chaffe : Oui, mais cela dépend du chef d'accusation.

Le sénateur Baker : Puis la préparation au procès pourrait prendre une semaine, si les choses sont compliquées comme dans le cas qui nous occupe, avec les mises sur écoute électronique, et cetera.

M. Chaffe : La préparation au procès, oui.

Le sénateur Baker : Cela pourrait prendre une semaine ou même deux s'il y a écoute électronique. Puis le procès pourrait durer 20 jours.

M. Chaffe : C'est exact.

La présidente : Nous parlons ici d'homicide?

Le sénateur Baker : Non, d'une infraction en matière de drogue.

Puis, il faut ajouter quelques jours pour les appels devant la cour supérieure et, éventuellement, devant la cour d'appel.

Vous avez parlé de 300 dossiers par année, et un seul de ces dossiers pourrait vous mobiliser pendant 30 jours sur 365.

M. Chaffe : Effectivement.

Le sénateur Baker : Alors, comment réussissez-vous à traiter 250 dossiers par année?

M. Chaffe : Écoutez, les procureurs généraux provinciaux et leurs représentants font ce qu'ils peuvent pour que le système continue de fonctionner. Pour y parvenir, le procureur général nous dit, de façon générale, de limiter le nombre de cas qui font l'objet de procès. Chaque province doit s'arranger pour qu'environ 90 p. 100 des dossiers soient réglés hors cour.

La présidente : Quatre-vingt-dix pour cent?

M. Chaffe : Environ 90 p. 100. Ce ne sont que les actes criminels les plus graves qui font l'objet de procès. Ils sont visés par toutes sortes de programmes pour les infractions les plus graves où il n'y a pas de plaidoyers de culpabilité.

C'est la façon dont on procède. Nous n'avons pas le choix. Nous ne pouvons pas vraiment tenir de procès pour beaucoup plus que 10 p. 100 des affaires, peu importe la province.

Le sénateur Baker : Ce projet de loi permet l'utilisation de tables d'écoute électronique, ce qui veut dire que dans tous les cas, les procès dureront beaucoup plus longtemps.

M. Chaffe : Ce genre de dispositions pourrait être utilisé pour cibler des organisations criminelles très sophistiquées, ce qui nécessiterait le déploiement d'importantes ressources pour l'enquête, pour les consultations préliminaires et pour la poursuite. Oui, cela représenterait beaucoup plus de travail.

Le sénateur Baker : C'est impossible.

La présidente : Oublions pour l'instant les ressources et ces autres choses; y a-t-il des éléments, dans ce projet de loi, qui faciliteraient la poursuite, parce que le libellé actuel du code rend

code, things are too hard to prove or too complicated? Are there any elements here that would assist Crown counsel in doing their job, assuming that the necessary resources were available?

Mr. Chaffe: Easier? I do not think I would say that. Does the proposed legislation present particular obstacles? From my reading it does not.

I am not the person you should be asking this question of. I am just a country doctor, Jim.

The Chair: I know you have made it very clear to us more than once that you are not here to talk about the merits in terms of moral principles, and we are not asking you to go beyond that. I am just asking you as a practical matter and as Crown counsel go about their jobs.

Mr. Chaffe: It brings us in a new area of work. Is it any harder than any other area of the Criminal Code to prosecute? No, it is not.

The Chair: Is it any easier? Is it neither easier nor harder?

Mr. Chaffe: There may be other areas of the code that are particularly difficult to prosecute, but any large project prosecution is quite difficult, particularly if there are wiretaps involved.

Frankly, I think Mr. Bartlett gave very good evidence to the committee, from my personal perspective and not that of the CACC. He is a far better person to ask about the design of the bill. I am not here to talk about that.

Senator Baker: On Senator Wallace's point regarding minimum sentences, could you verify for the committee that a provision in here says that whether the Crown introduces someone's previous record depends upon the provincial code of conduct for Crown prosecutors? Is that not correct?

You just mentioned impaired driving. Let us say the offence took place in Ontario over five years ago. The instructions are given and can be read on the Internet, so they cannot be denied. The instruction is that the previous records will not be entered if it is beyond five years.

There is a discretion built in there to the Crown prosecutor. However, that does not exist in all jurisdictions. Why does it not?

On your third offence, this bill says you get the minimum, but that only depends upon the Crown prosecutor and whether the Crown prosecutor will enter the previous offences. The judge does not have a magic ball in front of him; he must be given this by you. Am I misinterpreting this?

les choses trop difficiles à prouver ou trop compliquées, n'est-ce pas? Y a-t-il des éléments, dans ce projet de loi, qui faciliteraient la tâche des avocats de la Couronne, en supposant que les ressources nécessaires soient disponibles?

M. Chaffe : Plus facile? Je n'irais pas jusque-là. Est-ce que le projet de loi présente des obstacles particuliers? Je n'en ai pas vu.

Ce n'est pas vraiment à moi qu'il faut poser la question. Je suis un avocat bien ordinaire.

La présidente : Je sais que vous nous avez dit très clairement, à plus d'une reprise, que vous n'êtes pas ici pour parler des mérites ou des principes du projet de loi, et nous ne vous demandons pas de le faire. Je vous pose simplement une question bien pratique sur la façon dont les avocats de la Couronne font leur travail.

M. Chaffe : Cela nous amène à faire les choses différemment. Est-ce plus difficile d'intenter des poursuites en se fondant sur ces dispositions du Code criminel? Non.

La présidente : Est-ce plus simple, alors? Est-ce ni plus simple ni plus difficile?

M. Chaffe : Il y a peut-être d'autres dispositions du Code criminel qui créent plus de complications pour les procès, mais les grandes poursuites sont toutes difficiles, particulièrement lorsqu'il y a de l'écoute électronique.

Franchement, je crois que M. Bartlett a fait un témoignage fort intéressant devant le comité; je le dis à titre personnel et pas au nom de l'ACJE. Il est beaucoup mieux placé que moi pour vous parler de la teneur du projet de loi. Je ne suis pas venu ici pour cela.

Le sénateur Baker : Pour en revenir au commentaire du sénateur Wallace sur les peines minimales, pourriez-vous confirmer au comité qu'il existe dans ce projet de loi une disposition précisant que la décision par la Couronne de présenter au tribunal les antécédents criminels du prévenu dépend du code déontologique provincial destiné aux procureurs de la Couronne? Est-ce que je me trompe?

Vous avez parlé de la conduite avec facultés affaiblies. Supposons que l'infraction ou l'acte criminel ait eu lieu en Ontario, il y a plus de cinq ans. Il y a des consignes que l'on peut retrouver sur Internet et dont on ne peut nier l'existence. On y précise que le casier judiciaire d'un prévenu ne peut pas être invoqué si les faits reprochés datent de plus de cinq ans.

Un certain pouvoir discrétionnaire est ainsi accordé au procureur de la Couronne. Pourtant, ça n'existe pas dans toutes les provinces. Pour quelle raison?

Le projet de loi précise que vous obtenez la peine minimale pour votre troisième infraction, mais cela dépend du procureur de la Couronne, car c'est à lui qu'il appartient de décider s'il invoquera les infractions antérieures. Le juge ne le saura pas; c'est vous qui devez lui fournir ces renseignements. Ai-je bien compris?

Why are the rules not the same in each province so that people will be dealt with the same under the Criminal Code? You used the example of impaired driving, which you are very familiar with. Why is it that there are different guidelines for Crown prosecutors throughout the country?

Mr. Chaffe: I am not aware of the particular differences between policies across the provinces. I do not think I can help you with that.

There is discretion in this bill whether we proceed by indictment or not on the third offence. As a practical matter, though, I think it would be ethically difficult for a Crown not to file a record. It is an important sentencing consideration, and we are always to be open and forthright with the court.

The Chair: Mandatory minimums play into that; do they not?

Mr. Chaffe: Yes. When you are talking about impaired driving offences, there is a notice provision: Notice of intention to seek increased penalty. That is a particular design of that particular section.

If you do not file the notice, then the judge has certain discretion around what penalty to give out. However, I do not think that would mean the Crown would not be forthright with the court about the existence of the record.

Senator Baker: Oh, yes, the existence of the record. Then you have to request —

The Chair: Senator Baker?

Senator Baker: I am sorry, Madam Chair, but we have all read of these offences where someone is convicted 10 times of impaired driving in the previous 10 years, and we wonder how it is possible when we have mandatory minimums.

The Chair: We just heard how it is possible.

Senator Baker: Yes, of course. He does not want to comment on that.

Mr. Chaffe: I am not sure I said all that, but I gave some sort of answer, yes.

The Chair: It is a fascinating line of questioning. It is just that it is my job to keep an eye on the stopwatch.

Senator Carignan, were you trying to squeeze in a supplementary? Is it a very brief one?

[Translation]

Senator Carignan: Perhaps you answered my question about the impossibility of holding 250 three-day trials within the same year. I understood that approximately 90 per cent of these cases were resolved before the trial took place, either at the appearance stage or at other stages, that there were guilty pleas, and as a result, the average volume was 250 cases. If all of the cases were to go to trial, this would be an impossible situation. So for the

Pourquoi les règles sont-elles différentes selon les provinces, alors que tout le monde est assujéti au même Code criminel? Vous avez donné l'exemple de la conduite avec facultés affaiblies, que vous connaissez très bien. Pourquoi les consignes données aux procureurs de la Couronne varient-elles d'une province à l'autre?

M. Chaffe : Je ne suis pas au courant des consignes dans les différentes provinces. Je ne peux malheureusement pas répondre à votre question.

Le projet de loi donne une certaine latitude pour la troisième infraction. Cependant, d'un point de vue pratique, je pense qu'il serait difficile, pour un procureur de la Couronne, de ne pas faire état des antécédents criminels du prévenu. C'est un aspect important à prendre en compte quand le moment est venu de déterminer la peine, et nous sommes toujours ouverts et directs avec le tribunal.

La présidente : Les peines minimales obligatoires entrent en ligne de compte dans ces circonstances, n'est-ce pas?

M. Chaffe : Oui. Lorsqu'il s'agit d'infractions pour conduite avec facultés affaiblies, il y a une disposition relative au préavis : vous devez signifier votre intention d'augmenter la peine. C'est un aspect particulier de cette disposition.

Si vous ne présentez pas ce préavis, le juge disposera de certains pouvoirs discrétionnaires quant à la nature de la peine. Cependant, je ne pense pas que cela veut dire que la Couronne ne sera pas honnête avec la cour et ne mentionnera pas l'existence d'un casier judiciaire.

Le sénateur Baker : Ah oui, l'existence du casier judiciaire! Puis vous devez demander...

La présidente : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Excusez-moi, madame la présidente, nous connaissons tous ces affaires où des personnes ont été reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies à 10 reprises au cours des 10 années précédentes et se voient infliger encore la peine minimale obligatoire; on se demande comment c'est possible.

La présidente : On vient de nous expliquer comment cela pouvait se produire.

Le sénateur Baker : Oui, c'est clair. Il ne veut pas faire de commentaires là-dessus.

M. Chaffe : Je ne suis pas tout à fait convaincu d'avoir dit tout cela, mais j'ai donné une réponse, c'est vrai.

La présidente : Il s'agit de questions absolument fascinantes, mais je dois surveiller le temps qui file, et le chronomètre.

Sénateur Carignan, essayez-vous de poser une question supplémentaire? Est-elle brève?

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous avez peut-être répondu à ma question qui portait sur l'impossibilité d'avoir 250 procès de trois jours à l'intérieur de la même année. J'ai compris qu'à peu près 90 p. 100 des cas se règlent avant le procès, que ce soit à la comparution ou aux autres étapes, par des plaidoyers de culpabilité, ce qui fait que cela permet d'avoir un volume moyen de 250. Si tous les cas allaient en procès, ce serait impossible. Donc

90 per cent of the cases that do not go to trial, are we to understand that it is because they were guilty pleas at one stage or the other before the trial, which would explain this figure, right?

[English]

Mr. Chaffe: Yes, senator. That is the way it works. We have the discretion with raw charges. We actively plea-bargain to achieve guilty pleas for cases. The accused sometimes want to plead guilty. Particularly in the most overburdened jurisdictions, we have quite robust systems for attempting to deal with cases without the need of a trial.

I should put a caveat with respect to the 250 files. I think that is the goal for Manitoba. It is higher. Each province measures these things differently. In Manitoba, they have a particularly robust analysis of workload that is not the same across provinces. Everyone keeps statistics in a different way. For instance, in Ontario, individual Crowns, per head, would do anywhere between 700 and 1,200 charges a year, so we do not break it down on a file basis. It is hard to compare this province to province.

I also should put a caveat around the 90 per cent number. It may be plus or minus percentage points, depending on the province. However, that is the general rule with respect to preserving trial rates around 10 per cent.

The Chair: Thank you. We are just a few minutes over time, so the overburdened staff are only partially overburdened.

Mr. Chaffe, as usual, it is fascinating. We are very grateful. I think we will see you again before long, on another bill, we hope.

Mr. Chaffe: Okay. Thank you very much, Madam Chair.

The Chair: In the meantime, thank you. You have been extremely helpful. As I said to some previous witnesses about other evidence, some of the statistics you throw around are breathtaking, not necessarily in a comforting way. Nonetheless, we need to know these things. Thank you very much.

Mr. Chaffe: Thank you.

The Chair: Colleagues, we meet again in this room tomorrow morning at 10:30.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, June 3, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime), met this day at 10:36 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

pour les 90 p. 100 de cas qui ne se rendent pas à procès, on comprend que ce sont des plaidoyers de culpabilité à une étape ou l'autre avant procès qui expliquent ce chiffre, n'est-ce pas?

[Traduction]

M. Chaffe : Oui, sénateur, c'est ainsi que cela fonctionne. Nous avons un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Nous négocions activement des aveux afin d'obtenir des plaidoyers de culpabilité. Il arrive que le prévenu veuille plaider coupable. Nous avons de bons systèmes qui nous permettent de régler des dossiers sans avoir à tenir de procès, tout particulièrement dans les juridictions où le volume de travail est très important.

Cependant j'aimerais apporter une petite précision en ce qui a trait aux 250 dossiers. Je crois que c'est l'objectif que s'est fixé le Manitoba. Mais c'est plus élevé. Chaque province évalue les choses de façon différente. Au Manitoba, ils font une analyse détaillée de la charge de travail qui n'est pas la même dans les autres provinces. Les statistiques sont obtenues de façon différente. Par exemple, en Ontario, un procureur de la Couronne peut s'occuper de 700 à 1 200 actes criminels par année, mais ce n'est pas divisé par dossiers. Il est donc difficile de faire des comparaisons entre une province et une autre.

J'aimerais également apporter une petite précision au sujet des 90 p. 100. Cela peut varier légèrement selon les provinces. Cependant, en règle générale, on essaie de ne renvoyer en cour que 10 p. 100 des dossiers.

La présidente : Merci. Nous n'avons dépassé l'heure prévue que de quelques minutes, ce qui veut dire que le personnel qui est déjà débordé de travail a été épargné dans une certaine mesure.

Monsieur Chaffe, comme d'habitude, votre témoignage a été absolument fascinant. Nous vous en sommes reconnaissants. Je crois qu'on vous reverra sous peu, peut-être pour discuter d'un autre projet de loi; c'est à souhaiter.

M Chaffe : Très bien. Merci beaucoup, madame la présidente.

La présidente : En attendant, merci. Votre participation aura été fort instructive. Comme je l'ai dit à d'autres témoins venus nous parler d'autres choses, certaines des statistiques que vous nous présentez sont absolument renversantes, et ce n'est pas toujours rassurant. Néanmoins, il nous faut connaître ces détails. Merci beaucoup.

M. Chaffe : Merci.

La présidente : Chers collègues, nous nous réunirons à nouveau dans cette salle demain matin à 10 h 30.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 3 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus), se réunit aujourd'hui à 10 h 36 pour procéder à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[English]

The Chair: Good morning, honourable senators. Welcome all to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We will this morning, as the first item on our agenda, conduct clause-by-clause consideration of Bill S-9, An Act to amend the Criminal Code (auto theft and trafficking in property obtained by crime).

The steering committee agreed that we would conduct clause-by-clause consideration on this bill now. Are honourable senators in agreement that we proceed to clause-by-clause consideration of this bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Honourable senators, shall I group the substantive clauses of this bill? Those would be clauses 2 through 13.

Senator Baker: No.

The Chair: No?

Senator Joyal: No.

The Chair: Oh, very well.

Senator Baker: It is very bad practice.

Senator Angus: It is a bad practice. I would like to go one by one.

The Chair: We shall do it; there are only 13 of them.

Senator Angus: We have had guidelines that we are supposed to as committee. You must have received them.

The Chair: No.

Senator Angus: It is okay.

The Chair: I have not received any guidelines to that effect.

Senator Angus: It is the Milne amendment.

[Translation]

The Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed!

The Chair: Carried. Shall clause 3 carry?

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, bonjour. Bienvenue à tous à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Notre premier point à l'ordre du jour de ce matin est l'étude article par article du projet de loi S-9, Loi modifiant le Code criminel (vol d'automobile et trafic de biens criminellement obtenus).

Le comité de direction a convenu que nous procéderions maintenant à l'étude article par article du projet de loi. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que nous procédions à l'étude article par article de ce projet de loi?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

Le titre est-il réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

Honorables sénateurs, puis-je regrouper les articles de fond du projet de loi? Cela comprend les articles 2 à 13.

Le sénateur Baker : Non.

La présidente : Non?

Le sénateur Joyal : Non.

La présidente : Oh, très bien.

Le sénateur Baker : C'est une très mauvaise habitude.

Le sénateur Angus : C'est une mauvaise habitude. J'aimerais examiner les articles un par un.

La présidente : C'est ce que nous allons faire; il n'y en a que 13.

Le sénateur Angus : Nous avons reçu les lignes directrices que notre comité doit respecter. Vous les avez certainement reçues.

La présidente : Non.

Le sénateur Angus : Très bien.

La présidente : Je n'ai pas reçu de lignes directrices à ce sujet.

Le sénateur Angus : C'est l'amendement Milne.

[Français]

La présidente : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord!

La présidente : Adopté, l'article 3 est-il adopté?

[English]

Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: On division.

The Chair: It is carried on division.

Shall clause 4 carry?

Senator Baker: Madam Chair, I wonder if the Department of Justice Canada has anything to say regarding the opposition to the impugned section of this clause. It is fine if they do not. The Ontario Provincial Police referred to it as providing an opportunity for the gang members to be found to be innocent of any charge brought against them using the defence provided in a proposed subclause in this clause.

I also wonder if they can comment on the suggestion made by Sergeant Boyd to this committee that they should have been consulted before the bill came to this point.

It is fine if the Department of Justice Canada does not have any explanation for these charges. I would have to say on division for this clause. However, it would certainly assist members of the Senate or of the House of Commons, who will be receiving this bill after us. They would probably be very interested in receiving an explanation as to why a defence is implanted in this section to which the police forces across Canada object.

The Chair: Honourable senators, there are representatives of the Department of Justice Canada in the room. We could ask them to come to the table to answer Senator Baker's question. The representatives include Mr. William Bartlett, Senior Counsel with the Criminal Law Policy Section; and Ms. Paula Clarke, Counsel at the Criminal Law Policy Section. We welcome you both back to this committee. I think you have heard Senator Baker's query. Will you comment?

William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: First of all, we certainly did consult with police and law enforcement people active in dealing with auto theft. I do not remember if we specifically spoke with Sergeant Boyd, but we certainly did speak with police witnesses. Therefore, there were consultations concerning this legislation.

Proposed subsection 3 in clause 4 of the bill is not a defence so much as it is part of the description of what the offence proposes to criminalize. It proposes to criminalize removing vehicle identification numbers in circumstances other than the lawful, legitimate, everyday activities that take place involving the repair of vehicles after collisions, vehicle maintenance and modification of vehicles where parts with the VIN on them will be removed. I forget the exact number, but there are something like 18 different VINs stamped on various core parts of an automobile.

[Traduction]

Des voix : D'accord.

Le sénateur Joyal : Avec dissidence.

La présidente : L'article est adopté avec dissidence.

L'article 4 est-il adopté?

Le sénateur Baker : Madame la présidente, je me demande si le ministère de la Justice du Canada a quelque chose à dire au sujet de l'opposition que suscite la partie contestée de cet article. C'est très bien s'il n'a rien à dire. La Police provinciale de l'Ontario estime que cette disposition permet aux membres d'une bande d'être acquittés de toute accusation en utilisant le moyen de défense prévu dans le projet de paragraphe contenu dans cet article.

Je me demande également si les représentants de ce ministère peuvent faire des commentaires au sujet de la suggestion qu'a faite le sergent Boyd au comité selon laquelle ils auraient dû être consultés avant que le projet de loi n'en arrive à cette étape.

J'accepterais très bien que le ministère de la Justice Canada ne soit pas en mesure de fournir des explications au sujet de ces changements. Je dois dire que cet article sera adopté avec dissidence. Il serait toutefois utile que les membres du Sénat ou de la Chambre des communes qui vont recevoir ce projet de loi après nous aient ces explications. Ils aimeraient probablement beaucoup qu'on leur explique pourquoi cet article contient un moyen de défense auquel les services de police canadiens s'opposent.

La présidente : Sénateurs, il y a des représentants du ministère de la Justice dans la salle. Nous pourrions les inviter à prendre place à la table pour répondre à la question du sénateur Baker. Les représentants comprennent M. William Bartlett, avocat principal, et Mme Paula Clarke, avocate, tous deux de la Section de la politique en matière de droit pénal. Nous vous souhaitons à nouveau la bienvenue devant le comité. Je pense que vous avez entendu ce que demandait le sénateur Baker. Avez-vous un commentaire à faire?

William Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Je dirais tout d'abord que nous avons en réalité consulté des membres de la police et des services d'application de la loi qui s'occupent du vol d'automobile. Je ne me souviens pas si nous avons effectivement parlé au sergent Boyd, mais nous avons parlé à des policiers qui ont témoigné. Il y a donc eu des consultations au sujet de ce projet de loi.

Le projet de paragraphe 3 que l'on trouve à l'article 4 du projet de loi n'est pas un moyen de défense, mais il fait plutôt partie de la description du comportement que le projet de loi se propose d'ériger en infraction. Il propose d'incriminer le fait d'enlever les numéros d'identification d'un véhicule à moteur en dehors des activités courantes, légitimes et légales exercées lorsqu'il s'agit de réparer un véhicule après un accident, d'entretenir un véhicule ou de modifier un véhicule qui exige que certaines pièces sur lesquelles figure le NIV soient retirées. J'ai oublié le nombre exact, mais il y a près de 18 NIV différents qui sont marqués sur diverses pièces essentielles d'une automobile.

In the course of repair and maintenance, particularly during repairs after a collision or a modification of a vehicle, those VINs may be removed. The offence cannot, and I would submit could not, criminalize that kind of perfectly legitimate activity, and does not attempt to do so.

Proposed subsection 1 begins by saying that it is always an offence to remove a VIN. Proposed subsection 3, clarifies by saying that does not extend to all these cases when it is being removed for legitimate purposes. It is the only way we could find to capture the activity that we were trying to criminalize and not the perfectly legitimate activity that I do not think anyone would suggest should be criminalized.

Senator Baker: Mr. Bartlett, I will clarify the objections of the police forces. The offence is to alter, eradicate or remove a vehicle identification number: it is not to remove a part of a car that includes the VIN. The police are not concerned about that. They are concerned about the gravamen of the offence. The gravamen of the offence is the altering of the VIN. As Detective Sergeant Stephen Boyd, Organized Crime Enforcement Bureau of the Ontario Provincial Police said, there is no good reason to alter a VIN except to hide the identity of a car. That is what he told this committee.

Therefore, it is not for the removal of a part containing the VIN. The gravamen is to alter the actual VIN or to eradicate a portion or all of the VIN. Could you address that issue?

Mr. Bartlett: Proposed subsection 1 also covers removal of a VIN. That is what will occur on a regular basis.

There may also be cases where work is being done on a car and some part that has the VIN on it must be repaired. In the course of that repair, the VIN might be somewhat altered or partially obliterated. However, removal will occur on a regular basis.

Proposed subsection 3 says what I do not think anyone would contest: No one wants to criminalize activity that involves regular maintenance, repair and other work done for a legitimate purpose, including modification. Those are the sorts of things that occur every day in body shops and garages where a VIN somewhere on the vehicle will be affected in some way. Removal will probably be the normal case, but there might well be cases where a VIN is affected by work done on a part that has the VIN stamped on it.

Senator Baker: Finally, the police said that “without lawful excuse” covers that. That is already in the section. It could be “without lawful justification or excuse.” It could be “without reasonable excuse,” but it is “without lawful excuse.” That covers all the plethora of references you just made to VINs being changed and so on. That is the point made by police. Do you have anything to add to that?

Il arrive qu'en procédant à la réparation ou à l'entretien d'un véhicule, en particulier après une collision ou la modification d'un véhicule, ces NIV soient enlevés. L'infraction envisagée ne peut, et je dirais même ne pourrait pas, incriminer ce genre d'activité tout à fait légitime et ne tente pas de le faire.

Le paragraphe 1 proposé commence par énoncer que le fait d'enlever un NIV constitue une infraction. Le paragraphe 3 proposé précise cette interdiction en disant qu'elle ne vise pas tous les cas dans lesquels ce numéro est enlevé à des fins légitimes. C'est la seule façon que nous avons trouvée pour viser l'activité que nous essayons d'incriminer et non pas l'activité parfaitement légitime que, je crois, personne ne souhaite incriminer.

Le sénateur Baker : Monsieur Bartlett, je vais préciser les objections exprimées par les services de police. L'infraction est le fait de modifier, enlever ou oblitérer le numéro d'identification d'un véhicule : ce n'est pas retirer une pièce d'une voiture sur laquelle se trouve le NIV. Les policiers ne s'inquiètent pas de cet aspect. C'est le chef d'accusation principal qui les préoccupe. Le chef d'accusation principal est la modification du NIV. Comme le sergent-détective Stephen Boyd, du Bureau de lutte contre le crime organisé de la Police provinciale de l'Ontario, l'a déclaré, il n'y a jamais de bonne raison de modifier un NIV si ce n'est pour dissimuler l'identité du véhicule. C'est ce qu'il a déclaré au comité.

Cela ne vise donc pas le fait d'enlever une pièce sur laquelle apparaît le NIV. Le chef d'accusation principal est le fait de modifier le NIV ou d'enlever en tout ou en partie le NIV. Pouvez-vous répondre à cette question?

M. Bartlett : Le paragraphe 1 proposé vise également le fait d'enlever le NIV. C'est ce qui se passera régulièrement.

Il peut arriver qu'un mécanicien effectue un travail sur une voiture et qu'il faille réparer une pièce sur laquelle se trouve le NIV. Il pourrait se produire qu'en effectuant cette réparation, le NIV soit quelque peu modifié ou partiellement oblitéré. Par contre, l'enlèvement du NIV s'effectuera fréquemment.

Le paragraphe proposé 3 énonce une chose à laquelle, d'après moi, personne ne s'oppose. Personne ne veut criminaliser une activité qui comprend l'entretien, les réparations ou un travail normal effectué dans un but légitime, y compris la modification. C'est le genre de chose qui se fait tous les jours dans les ateliers de carrosserie et dans les garages où il arrive qu'un NIV soit modifié. L'enlèvement est sans doute le cas le plus courant, mais il pourrait arriver qu'un NIV soit modifié par le travail effectué sur une pièce sur laquelle ce numéro figure.

Le sénateur Baker : Enfin, les policiers ont déclaré que l'expression « sans excuse légitime » couvrirait cet aspect. Cela se trouve déjà dans l'article. On pourrait ajouter « sans excuse ou justification légitime ». On pourrait dire « sans excuse raisonnable », mais c'est « sans excuse légitime ». Cela englobe toute la série de cas auxquels vous avez fait référence et qui concernaient la modification des NIV. C'est ce que faisaient remarquer les policiers. Avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

In other words, “without lawful excuse” is already there. They wonder why you are imposing. Yes, it is called an exception, but the police told this committee it could be used as a defence. They did not mean a defence in the real term. They meant you could use that section as a defence.

Mr. Bartlett: First of all, I would observe that if what is in proposed subsection 3 is included in “without lawful excuse,” then adding it does not add something that would not otherwise be there.

Senator Baker: So why is it needed?

Mr. Bartlett: If the police are concerned about proposed subsection 3 somehow providing an out that should not be there, they presumably should not be quite so satisfied that it is already covered under “without lawful excuse.”

“Without lawful excuse” is a defence, a reverse onus and it is an excuse for activity that you are otherwise criminalizing by the offence. Proposed subsection 3 is not an excuse or a defence. It is part of the description of the offence. Proposed subsection 1 contains a very broad prohibition and proposed subsection 3 has that area you are carving out, so that what is left is what is being criminalized.

“Without lawful excuse” is a relatively common provision in the Criminal Code, but its meaning is rarely particularly clear; it is a rather vague phrase. It is usually used to cover those rare cases that you cannot envisage and describe in the section.

Here we can clearly envisage that this sort of activity will occur. We do not want to criminalize it. In our view, you cannot leave that sort of thing to the vagaries of “without lawful excuse,” which puts the onus then on the person who might be charged and might have to say “but I was carrying out the legitimate repair of a vehicle.”

We have to start out by saying that, if they are carrying out legitimate repair of a vehicle, the offence simply does not cover them.

Senator Baker: Yet it is not in sections 86, 87, 89 or 106. It just says “without lawful excuse” without providing an explanation of what is covered in “without lawful excuse.”

The police are suggesting to us that this is a rather novel approach you have developed. They cite sections of the Criminal Code that are similar such as, for example, the serial number on a gun. I think that is section 106, and there is no justification for that, except if the gun is really old and, by use, the number may be deteriorated. However, it then says that it is an offence for you to have it. Sections 86, 87 and 89, are recent provisions that we have put in the Criminal Code. It says “without lawful excuse.” There is no section that says, “Here is what is covered by the lawful excuse.”

Mr. Bartlett: Proposed subsection 3 is not attempting to describe what is covered by the lawful excuse.

Autrement dit, l'expression « sans excuse légitime » figure déjà dans la disposition. Ils se demandent pourquoi vous l'ajoutez. Oui, on peut parler d'exception, mais les policiers ont déclaré au comité que cela pourrait servir de moyen de défense. Ils ne voulaient pas dire que ce pourrait être une défense, mais plutôt que l'on pourrait utiliser cet article comme un moyen de défense.

M. Bartlett : Premièrement, je ferais remarquer que, si ce qui est proposé au paragraphe 3 est compris dans « sans excuse légitime », alors cela n'ajoute rien qui ne soit déjà là.

Le sénateur Baker : Alors pourquoi est-ce nécessaire?

M. Bartlett : Si les policiers craignent que le paragraphe 3 proposé crée une échappatoire qui ne devrait pas exister, alors ils ne devraient pas vraiment être satisfaits du fait que cela est déjà couvert par l'expression « sans excuse légitime ».

L'expression « sans excuse légitime » est un moyen de défense, un renversement du fardeau de la preuve et une excuse pour une activité qui constituerait, autrement, une infraction. Le paragraphe 3 proposé n'est ni une excuse ni un moyen de défense. Il fait partie de la description de l'infraction. Le paragraphe 1 proposé contient une interdiction très large et le paragraphe 3 décrit les activités qui ne sont pas visées de sorte que tout le reste est criminalisé.

L'expression « sans excuse légitime » est assez courante dans le Code criminel, mais son sens n'est pas toujours très clair; c'est une expression assez vague. On s'en sert habituellement pour viser les rares cas qu'il n'est pas possible d'envisager et de décrire dans l'article concerné.

Dans ce cas-ci, il est clairement possible d'envisager que cette sorte d'activité sera exercée. Nous ne voulons pas l'incriminer. À notre avis, nous ne pouvons pas faire dépendre cette situation de la notion vague de « sans excuse légitime », qui place le fardeau sur la personne qui serait accusée et qui devrait alors dire « mais je ne faisais que réparer le véhicule ».

Il faut commencer par dire que les personnes qui effectuent des réparations légitimes sur un véhicule ne sont tout simplement pas visées par cette infraction.

Le sénateur Baker : Et pourtant, cela ne figure pas dans les articles 86, 87, 89 ou 106. La disposition dit simplement « sans excuse légitime » sans expliquer ce que recouvre l'expression « sans excuse légitime ».

Les policiers nous ont dit que vous avez adopté une approche assez nouvelle. Ils ont cité des articles du Code criminel qui sont semblables, comme celui qui porte sur le numéro de série d'une arme à feu. Je pense que c'est l'article 106, et il n'y a pas de justification pour cela sauf si l'arme à feu est très ancienne et que le numéro a été un peu effacé parce qu'elle a été beaucoup utilisée. L'article dit toutefois que le fait de posséder une telle arme est une infraction. Les articles 86, 87 et 89 sont des dispositions récentes que nous avons ajoutées au Code criminel. La disposition énonce « sans excuse légitime ». Il n'y a pas d'article qui explique : « Voici ce qui est couvert par l'excuse légitime ».

M. Bartlett : Le paragraphe 3 n'a pas pour but de décrire ce qui est couvert par l'expression « excuse légitime ».

Senator Baker: What is it there for, then?

Mr. Bartlett: It is part of the description of what the offence is not attempting to criminalize. The words “without lawful excuse,” as a residual matter, cover those cases that may, in a particular set of facts, constitute something that the court would recognize as a lawful excuse. In proposed subsection 3, we are describing what the offence does not cover. It is a construction that derives from the fact that we are trying to capture criminal activity that is difficult to describe. We have used other provisions in earlier versions, where you remove it for the purpose of disguising the vehicle. That was of great concern to Crown attorneys because it requires that you prove the specific intent of the person before the court, and that is always a difficult thing to do.

This is the construction that we devised in order to describe the legitimate activity that is not captured by this section. I do not think any of your police witnesses would suggest that what is described in proposed subsection 3 should be criminalized.

The Chair: Senator Baker?

Senator Baker: I will end on this final question.

The head of the auto crime division in Ontario, Detective Sergeant Boyd, testified that he had also spoken to Crown attorneys, and every Crown attorney to whom he spoke said that they had the same reservation about this impugned subsection of this section of the Criminal Code. He gave the example of Eric Lindros and the theft of his Corvette. He said that the excuse was that they were modifying the vehicle.

You will notice that this proposed section explicitly allows vehicle modification. The gentleman in this shop said, “My excuse is that I was given orders to modify this vehicle.” That, he suggested, was a lawful excuse. Well, it is not a lawful excuse now, but it is now being implanted in the legislation. He says the Crowns and the police forces; you are saying that you consulted with these people and they are wrong. However, these are the people who lay the charges. You can understand our concern when we hear from people who lay the charges and we are saying that the police probably have a good point. However, I understand your point. It is an important point.

The Chair: Senator Baker, it is an important point. It was raised by numerous witnesses, but Mr. Bartlett has made the position of the department clear on this particular point, which we have now well aired.

Senator Baker: Oh, yes.

The Chair: Does any other senator wish to address this matter? No? Senator Robichaud? Senator Joyal?

Senator Joyal: The way I understand the interpretation of it, Mr. Bartlett, is that in proposed subsection 353.1(1), you have a general, open excuse, which is “without lawful excuse.” That could mean without proper reasons that would be accepted normally in the course of things. However, you then go back to

Le sénateur Baker : À quoi sert-il alors?

M. Bartlett : Il fait partie de la description de ce que n'incrimine pas l'infraction. Les mots « sans excuse légitime », comme expression résiduaire, s'appliquent aux cas et aux ensembles de faits particuliers, qui constitueraient ce qu'un tribunal qualifierait d'excuse légitime. Le paragraphe 3 proposé décrit ce que l'infraction ne vise pas. C'est un ajout qui vient du fait que nous essayons de viser une activité criminelle qu'il est difficile de décrire. Nous avons utilisé d'autres expressions dans des versions antérieures, qui parlaient d'enlever le numéro dans le but d'empêcher d'identifier le véhicule. Cela inquiétait gravement les procureurs de la Couronne, parce que cela les aurait obligés à démontrer que l'accusé avait une intention spéciale, une chose qu'il est toujours difficile de démontrer.

C'est la formulation que nous avons imaginée pour décrire une activité légitime qui n'est pas visée par cet article. Je ne pense pas que les policiers qui ont témoigné penseraient qu'il convient de criminaliser ce qui est décrit dans le projet de paragraphe 3.

La présidente : Sénateur Baker?

Le sénateur Baker : Je vais terminer avec cette question.

Le chef de la section des véhicules en Ontario, le sergent-détective Boyd, a déclaré qu'il avait également parlé à des procureurs de la Couronne et que tous ceux à qui il avait parlé lui avaient déclaré qu'ils entretenaient les mêmes réserves que lui au sujet de ce paragraphe contesté de cet article du Code criminel. Il a donné l'exemple d'Eric Lindros et du vol de sa corvette. Il a mentionné que l'excuse fournie était qu'ils étaient en train de modifier le véhicule.

Vous remarquez que ce projet d'article fait expressément référence à la modification d'un véhicule. Le monsieur qui travaillait dans cet atelier a déclaré : « Mon excuse est que l'on m'a donné l'ordre de modifier ce véhicule ». Cela constituait, d'après lui, une excuse légitime. Eh bien, ce n'est pas une excuse légitime à l'heure actuelle, mais c'est ce qu'on vient d'insérer dans ce projet de loi. Il parlait des procureurs de la Couronne et des policiers; vous affirmez avoir consulté ces personnes et qu'elles se trompent. Ce sont toutefois elles qui portent les accusations. Vous pouvez comprendre que nous soyons préoccupés lorsque nous entendons ce que disent les personnes qui portent les accusations et nous nous disons que les policiers ont sans doute raison. Je comprends toutefois votre point de vue. C'est un point de vue important.

La présidente : Sénateur Baker, c'est un point de vue important. Il a été présenté par de nombreux témoins, mais M. Bartlett a très bien expliqué la position du ministère sur ce point particulier, dont nous avons, je crois, parlé en détail.

Le sénateur Baker : Oh, oui.

La présidente : Y a-t-il un autre sénateur qui souhaite aborder ce sujet? Non? Sénateur Robichaud? Sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Voici comment je comprends cette interprétation, monsieur Bartlett : avec le paragraphe 353.1(1) proposé, vous créez une excuse générale et souple qui est « sans excuse légitime ». Cela peut vouloir dire sans avoir des raisons qui seraient normalement acceptées dans le cours normal des choses.

clause 3 of the bill and say, “Beside that, we want to tell you that if you are just modifying a vehicle, it is okay.” You are doing two things in the same proposed section. That is how anyone reading this will try to understand it; that is, the common sense, first-sight interpretation. If you say I am wrong — and I do not think I am stretching the words too far when I propose the interpretation, which seems to be the first reading of it — then any person involved in the implementation of this act may have the same reaction as me, and then your objective, in my opinion, is not met.

Mr. Bartlett: The exception, which is part of describing what proposed subsection 1 is not attempting to criminalize, refers to legitimate purposes, including modification of the vehicle. If Eric Lindros's vehicle was being modified on his instructions, then I think everyone would agree that was a perfectly legitimate activity. If it is being modified in a chop shop, that is something else. We have talked to police and Crowns, and they do feel that this activity is something that they can deal with because the cases that they will be involved with will be those cases where the criminal context we are attempting to capture is present.

“Without lawful excuse” is a vague phrase. It has meaning in particular sections that the courts have developed over the years, but it does not have any particularly clear meaning in any case, and it is not the stuff that occurs all the time. It is the kind of phrase that you put in to cover those circumstances that will occur relatively rarely.

The Chair: Senator Joyal, at this point I think this discussion is becoming repetitive. We have here a clear exposition of different perspectives.

Senator Joyal: It is on the record and we will see how the Crown attorneys and the bill will be implemented on this proposed section.

The Chair: We will indeed.

Senator Wallace: Mr. Bartlett, when I listen to the discussion, I do not see this as complicated at all. It seems that it is obvious that for a charge to be laid under this section there would have to be criminal intent. There would have to be the *mens rea* element. As I read this section, it is simply clarifying, for those in the real world who will be involved in some way with vehicles in a legitimate way, in the maintenance of vehicles, that they need not be concerned that the mere fact they have removed or in some way altered that VIN as part of that maintenance, that they would be subjected to criminal prosecution. There would not be the criminal intent. There would not be the *mens rea* element.

At times, we find with legislators that there is criticism that the legislation is not specific enough. The intent of the legislators is not clear and it is left for the courts to determine it. In a case like this, as I read it, we are being very clear. We are making it clearly understood to a person on the street. Someone involved in the maintenance of vehicles could read that section and realize that he or she would not be incurring criminal charges.

Vous revenez ensuite à l'article 3 du projet de loi et vous dites : « Et en plus, nous voulons vous dire que si vous ne faites que modifier un véhicule, c'est très bien. » Vous faites deux choses avec le même projet d'article. C'est comme cela que toute personne qui le lit le comprendra; c'est-à-dire, il y aura l'interprétation fondée sur le bon sens et la première impression. Si vous dites que je me trompe — et je ne pense pas que je déforme trop les mots lorsque je propose cette interprétation qui semble être la première qui me vienne à l'esprit — alors toute personne qui sera chargée de mettre en oeuvre cette loi aura peut-être la même réaction que moi et alors cela ne répondra pas, à mon avis, à votre objectif.

M. Bartlett : L'exception, qui fait partie de la description de ce que le projet de paragraphe 1 ne vise pas à criminaliser, fait référence à des buts légitimes, y compris la modification du véhicule. Si Eric Lindros avait demandé à ce que son véhicule soit modifié, alors je pense que tout le monde accepterait que cette modification soit une activité parfaitement légitime. Si le véhicule était modifié dans un atelier de cannibalisation, alors la situation serait différente. Nous avons parlé à des policiers et à des procureurs de la Couronne et ils pensent pouvoir contrôler ce genre d'activité, parce que les affaires dont ils vont s'occuper comprendront l'élément criminel que nous essayons de viser.

L'expression « sans excuse légitime » est vague. Les tribunaux lui ont, au cours des années, donné un sens dans certains articles, mais dans une affaire donnée, cette expression n'a pas de sens très clair et ce n'est pas quelque chose qui se produit souvent. C'est le genre d'expression que l'on ajoute pour tenir compte des circonstances qui se produisent relativement rarement.

La présidente : Sénateur Joyal, je pense que nous sommes en train de nous répéter. Je dirais que les différents points de vue ont été exposés clairement.

Le sénateur Joyal : Cela figure dans le compte rendu et nous verrons comment les procureurs de la Couronne mettront en oeuvre l'article que propose le projet de loi.

La présidente : C'est ce que nous verrons, effectivement.

Le sénateur Wallace : Monsieur Bartlett, lorsque j'écoute cette discussion, je trouve cela très simple. Il me semble évident que si l'on veut porter une accusation aux termes de cet article, il faut qu'il y ait une intention criminelle. Il faut que l'élément moral soit présent. Lorsque je lis cet article, je constate qu'il vient simplement préciser, à l'intention de ceux qui s'occupent dans le monde réel de véhicules de façon légitime, d'entretien de véhicule, qu'ils n'ont pas à s'inquiéter du fait qu'ils ont enlevé ou modifié d'une façon ou d'une autre ce NIV pour entretenir un véhicule, et qu'ils ne feront pas l'objet de poursuites pénales. Il n'y aurait pas d'intention criminelle. Il n'y aurait pas l'élément moral de l'infraction.

Nous constatons parfois que le législateur est critiqué parce que les projets de loi ne sont pas suffisamment précis. L'intention du législateur n'est pas claire et c'est aux tribunaux de la préciser. Dans un cas comme celui-ci, la situation est, d'après moi, très claire. Nous l'expliquons clairement aux citoyens. Quelqu'un qui s'occupe de l'entretien des véhicules pourrait lire cet article et comprendre qu'il ne fera pas l'objet d'accusations pénales.

The Chair: I will repeat what I just said to Senator Joyal: I think that we have now had very clear explanations of two perspectives on this proposed section of this bill. I think we should proceed with the vote.

Senator Joyal: I think we should.

Senator Wallace: I think we can, but I was going to come to a question.

Mr. Bartlett, is there anything that I have said with which you would disagree?

Mr. Bartlett: No.

Senator Wallace: Good.

Senator Baker: There is nothing he said that you would disagree with, either.

Senator Wallace: I will not ask Senator Baker that question.

The Chair: Mr. Bartlett, I think, has indicated that he does not disagree with Senator Wallace.

Colleagues, shall clause 4 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Baker: On division.

The Chair: Carried, on division.

[Translation]

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[English]

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

[Translation]

Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

La présidente : Je vais répéter ce que je viens de dire au sénateur Joyal : Je pense que nous avons obtenu des explications très claires sur ces deux points de vue qui touchent l'article que propose le projet de loi. Je pense que nous devrions passer au vote.

Le sénateur Joyal : Je crois que nous devrions le faire.

Le sénateur Wallace : Je pense que nous pouvons le faire, mais j'allais poser une question.

Monsieur Bartlett, y a-t-il parmi les choses que j'ai dites, une affirmation qui vous paraisse erronée?

M. Bartlett : Non.

Le sénateur Wallace : Bien.

Le sénateur Baker : Il n'a pas dit non plus des choses que vous n'acceptez pas.

Le sénateur Wallace : Je ne poserais pas cette question au sénateur Baker.

La présidente : M. Bartlett a, je crois, mentionné qu'il n'était pas en désaccord avec le sénateur Wallace.

Chers collègues, l'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Baker : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

[Français]

La présidente : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[Traduction]

L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

[Français]

L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[English]

The Chair: Shall clause 10 carry?

Senator Joyal: On clause 9, Senator Baker and I pointed to the fact that there is a discrepancy between the French and English version of the Criminal Code. We asked the department to come back on this clause. Why not use this opportunity to make the two versions similar.

The Chair: Senator Joyal, we just adopted clause 9. Are you asking that we reopen clause 9?

Senator Joyal: Yes, because we have the witness here. We can have an answer on the record.

The Chair: Before we actually reopen it for a vote —

Senator Joyal: I am not asking to reopen it for a vote. I am asking to reopen it for an explanation.

The Chair: I think that is fair, colleagues, because there was a genuine question about the structure of the English and French versions in clause 9.

Senator Joyal: I am not reopening the vote.

The Chair: You can always vote to reopen a clause, but that is not what is being asked for now. However, before proceeding to clause 10, perhaps you could address the difference in structure between the English and the French versions in clause 9.

Mr. Bartlett: We have looked at the two different structures of 1.1 here and we have consulted with the Legislative Services Branch. We are satisfied and they are satisfied that there is no difference in the effect of the two different constructions. This is an example of co-drafting. Parallel structures are still required where you are dealing with an offence or a prohibition or some provision where a reference could be made to a paragraph or a subparagraph and you have to have the same paragraphs and subparagraphs in the two language versions so that your reference will be consistent as between the two.

However, in this case, it is really just a stylistic matter. The two subsections that you see in English would not have to be there. You could simply have one very long sentence, as the French has, that covers everything that is in proposed paragraph (b). In earlier times, you would have seen exactly the same structure because, generally, the English version was produced first and the French version was a translation of that version. For some time now, we have had a system of co-drafting where the drafters of each official language draft the text in the manner that is most appropriate for that language.

Parallelism in the structure is still required where you might have a reference, so there is some functional aspect to the structure. Here there is not a functional aspect to it. The English language drafters simply chose to break up what would otherwise be a long sentence by adding these subparagraphs. The French language drafters obviously felt it was not necessary to do so in

[Traduction]

L'article 10 est-il adopté?

Le sénateur Joyal : Au sujet de l'article 9, le sénateur Baker et moi avons fait remarquer qu'il y avait une différence entre la version française et la version anglaise du Code criminel. Nous avons demandé au ministère de revoir cet article. Pourquoi ne pas saisir l'occasion d'harmoniser les deux versions?

La présidente : Sénateur Joyal, nous venons d'adopter l'article 9. Demandez-vous de revenir sur l'article 9?

Le sénateur Joyal : Oui, parce que le témoin est là. Sa réponse figurera dans le compte rendu.

La présidente : Avant de reprendre un vote...

Le sénateur Joyal : Je ne demande pas de reprendre un vote. Je demande simplement de rouvrir la discussion pour obtenir une explication.

La présidente : Cela me paraît juste, chers collègues, parce que la structure des versions anglaise et française de l'article 9 posait une véritable question.

Le sénateur Joyal : Je ne demande pas de reprendre le vote.

La présidente : Il est toujours possible de voter pour réexaminer un article, mais ce n'est pas ce qui est demandé à l'heure actuelle. Cependant, avant de passer à l'article 10, vous pourriez peut-être nous parler de la différence qui existe entre la structure des versions française et anglaise de l'article 9.

M. Bartlett : Nous avons examiné ici les deux différentes structures du paragraphe 1.1 et avons consulté la direction des services législatifs. Nous sommes convaincus et ils sont convaincus qu'il n'y a pas de différence entre les deux formulations. C'est un exemple de corédaction. Il faut que les structures soient parallèles lorsqu'il s'agit d'une infraction, d'une interdiction ou d'une disposition pour laquelle il faut faire référence à un alinéa ou un sous-alinéa. Il faut donc qu'il y ait le même nombre d'alinéas et de sous-alinéas dans les deux versions pour que la référence soit uniforme d'une version à l'autre.

Cependant, dans ce cas-ci, c'est une simple question de style. Les deux paragraphes que vous voyez dans la version anglaise ne sont pas absolument nécessaires. On pourrait les remplacer par une très longue phrase, comme le fait le français, qui viserait tout ce que contient le projet d'alinéa b). Auparavant, on aurait retrouvé une structure identique parce qu'en général, la version anglaise était rédigée la première et la version française était une traduction de cette version. Depuis quelque temps déjà, nous avons un système de corédaction dans lequel les rédacteurs de chaque langue officielle rédigent le texte de la façon qui est la plus appropriée pour sa langue.

Le parallélisme des structures doit être encore respecté lorsqu'il faut se référer à une partie de la disposition, de sorte que la structure comporte un aspect fonctionnel. Dans ce cas-ci, il n'y a pas d'aspect fonctionnel. Les rédacteurs de la version anglaise ont simplement choisi de sectionner ce qui aurait pu être autrement une longue phrase en ajoutant ces sous-alinéas. Les rédacteurs de

the French version. They are both to exactly the same effect and the different structure in this case does not create any problem in terms of the application of the provision.

Senator Joyal: I agree with you that the substance is similar; they lead to the same charges, the same offence and the same circumstances in both the English and the French versions. The major point is more a procedural one, which is that when the Crown lays the charges, whether in English or in French, he or she would lay the charges with different labelling, in the context of all the subparagraphs we have in the French version but that we do not have in the English version.

Paula Clarke, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: However, this is not a charge, so that concern does not exist for this proposed paragraph. You are right, though; normally if it is an offence or prohibition, it must be parallel drafting. That does not apply in this situation. There is no error. There may be a preference to convert it to a parallel structure between the English and French, but as it stands now, it is correct.

Mr. Bartlett: This deals with the disclosure of income tax information and when the Attorney General can disclose. It does not create an offence. It is not something that will be implicated in indictments or some case where the difference in the structure could have some impact in terms of references in an indictment. It is strictly instructions to the Attorney General as to the disclosure of information.

Ms. Clarke: I do not believe it would have been drafted like this today, because there is a general trend towards parallelism. There does remain the flexibility for drafters, when they are drafting in their own language, in English or in French, to use the style that best reflects the syntax and grammar of their language. You do not want to eliminate that discretion for drafters. It is just a stylistic issue, not a substantial issue.

The Chair: I think I can legitimately say that a good number of us would suggest that you gently suggest to any drafters that parallelism is a very good thing, if only for the assistance of the legislators who have to try to understand what is being placed before them.

Ms. Clarke: If I could make one more point. This was drafted over 10 years ago and I do not believe it would be drafted this way today.

Mr. Bartlett: We will certainly convey your message to the drafters.

Senator Joyal: That is fair. We are just suggesting that since clause 9 is open, we use the opportunity to make it balanced. That is essentially what we are suggesting. We do not want to change

la version française ont manifestement estimé qu'il n'était pas nécessaire de le faire pour la version française. Les deux formulations ont exactement le même effet et la différence de structure ne crée pas dans ce cas-ci de problème pour ce qui est de l'application de la disposition.

Le sénateur Joyal : Je conviens avec vous que la teneur de la disposition est semblable; elle débouche sur les mêmes accusations, la même infraction et les mêmes circonstances dans la version anglaise comme dans la version française. La remarque porte principalement sur l'aspect procédural, c'est-à-dire que, lorsque le procureur de la Couronne porte des accusations, que ce soit en anglais ou en français, il va porter des accusations formulées différemment, pour tenir compte des sous-alinéas qui figurent dans la version française, mais pas dans la version anglaise.

Paula Clarke, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Il ne s'agit pas ici d'une accusation, de sorte que l'alinéa proposé ne fait pas problème. Vous avez toutefois raison; normalement, dans le cas d'une infraction ou d'une interdiction, la formulation doit être parallèle. Cela ne s'applique pas ici. Il n'y a pas d'erreur. Certains préfèrent que la structure de l'anglais et du français soit parallèle, mais la disposition, telle que formulée actuellement, est acceptable.

M. Bartlett : Cette disposition traite de la divulgation de renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu et des cas dans lesquels le procureur général peut procéder à cette divulgation. Cette disposition ne crée pas d'infraction. Elle ne sera pas utilisée pour formuler des actes d'accusation ou dans des cas où la différence de structure pourrait avoir un effet sur la référence qui figure dans l'acte d'accusation. Il s'agit uniquement d'instructions données au procureur général au sujet de la divulgation de renseignements.

Mme Clarke : Je ne pense pas que cette disposition aurait été rédigée de cette façon aujourd'hui, parce que la tendance générale actuelle privilégie le parallélisme. Les rédacteurs jouissent toutefois d'une certaine latitude, lorsqu'ils rédigent dans leur propre langue, en anglais ou en français, et ils peuvent utiliser le style qui reflète le mieux la syntaxe et la grammaire de leur langue. Il ne faudrait pas supprimer cette latitude. C'est simplement une question de style et non pas une question de fond.

La présidente : Je crois pouvoir dire qu'un bon nombre d'entre nous aimerait que vous fassiez savoir gentiment aux rédacteurs que le parallélisme est une excellente chose, ne serait-ce que pour ne pas compliquer la tâche des législateurs qui doivent comprendre ce qu'on leur soumet.

Mme Clarke : J'aimerais faire une dernière remarque. Cette disposition a été rédigée il y a plus de 10 ans et je ne pense pas qu'elle serait rédigée de cette façon aujourd'hui.

M. Bartlett : Nous allons certainement transmettre votre message aux rédacteurs.

Le sénateur Joyal : Voilà qui est bien. Nous disons simplement que, puisque nous sommes en train d'examiner à nouveau l'article 9, nous pourrions en profiter pour harmoniser les deux

the substance; we just want to establish what you are doing today in comparison to what we were doing 10 years ago. That is essentially the purpose of the question we raised.

Ms. Clarke: We are neutral on that issue. We have no preference either way.

Senator Baker: The problem is not just for a legislator but for a judge. You can imagine a judge saying “as is mandated by section 462.48(1.1)(b)(iii) in English and section 462.48(1.1)(b) in French.” In other words, in identifying the section the judge is referring to in the Criminal Code, he says this in the English version and that in the French version. That is really not conducive to efficient maintenance and operation of the Criminal Code. That was our other point. It is not just for the legislators but for the judges, and it leads to confusion.

Mr. Bartlett: It would be our view that while there is clearly a different structure in terms of not having the subparagraphs, there is no real risk that anyone applying this section would be confused. As I say, if you simply take out the subparagraphs from the English, you simply have one very long sentence that is exactly the same as the French, and that is what proposed paragraph (b) covers.

The Chair: Does any other senator wish to intervene on this matter?

Senator Wallace: Just to say that I think the point has been made. I do not think there is a difference of opinion from Ms. Clarke or from Mr. Bartlett as far as looking into the future with future drafting. We have approved clause 9 and I would suggest we move on.

The Chair: Senator Joyal?

Senator Joyal: No.

The Chair: Thank you, colleagues.
Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

[Translation]

Shall clause 12 carry?

[English]

Senator Joyal: On division.

The Chair: Opposed?

versions. C'est essentiellement ce que nous suggérons. Nous ne voulons pas modifier le fond de la disposition; nous voulons simplement comprendre ce que vous faites aujourd'hui par comparaison avec ce que nous faisons il y a 10 ans. C'est le but essentiel de la question que nous avons soulevée.

Mme Clarke : Nous sommes neutres sur cette question. Nous n'avons pas de préférence, dans un sens ni dans l'autre.

Le sénateur Baker : Le problème ne concerne pas simplement le législateur, mais également le juge. Vous pouvez imaginer un juge qui devrait dire « comme l'ordonne le sous-alinéa 462.48(1.1)(b)(iii) en anglais et l'alinéa 462.48(1.1)(b) en français ». Autrement dit, lorsque le juge précise la disposition du Code criminel à laquelle il fait référence, il doit le formuler ainsi dans la version anglaise et d'une autre façon dans la version française. Cela ne se prête pas à une application et une opération efficaces du Code criminel. C'était notre autre remarque. Cela ne concerne pas uniquement les législateurs, mais également les juges et cela cause de la confusion.

M. Bartlett : Nous pensons que, si effectivement il y a là une différence de structure qui est manifeste, parce qu'il n'y a pas les sous-alinéas, il n'y a toutefois aucun risque que cela gêne la personne qui doit appliquer cet article. Comme je le dis, si vous supprimiez les sous-alinéas de la version anglaise, vous vous retrouveriez avec une très longue phrase qui serait exactement la même que celle du français, et c'est ce qu'englobe le projet d'alinéa b).

La présidente : Est-ce qu'un autre sénateur veut intervenir sur ce point?

Le sénateur Wallace : Simplement pour dire que nous avons signalé cet aspect. Je ne pense pas qu'il y ait une différence d'opinions avec Mme Clarke ou avec M. Bartlett pour ce qui est du style de rédaction qui pourrait être adopté à l'avenir. Nous avons adopté l'article 9 et je propose de poursuivre notre étude.

La présidente : Sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Non.

La présidente : Merci, chers collègues.

L'article 10 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

[Français]

L'article 12 est-il adopté?

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Avec dissidence.

La présidente : Contre?

Carried, on division.

Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed?

Carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: On division.

The Chair: Opposed?

Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Senator Wallace: No.

The Chair: Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Thank you very much, colleagues.

Mr. Bartlett and Ms. Clarke, thank you very much. You are now free to go. Members of the committee are not.

Colleagues, we shall now proceed to an in camera session for our discussion of a draft report.

(The committee continued in camera.)

Adopté, avec dissidence.

L'article 13 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Contre?

Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Joyal : Avec dissidence.

La présidente : Contre?

Adopté, avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il joindre des observations au rapport?

Le sénateur Wallace : Non.

La présidente : Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Je vous remercie, chers collègues.

Monsieur Bartlett et madame Clarke, je vous remercie. Vous êtes maintenant libres. Les membres du comité ne le sont pas.

Chers collègues, nous allons maintenant siéger à huis clos pour parler de notre projet de rapport.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 2, 2010

Statistics Canada:

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;
Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program,
Canadian Centre for Justice Statistics;
Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics.

Winnipeg Police Association:

Mike Sutherland, President.

University of Manitoba:

Rick Linden, Professor.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Representative.

Canadian Association of Crown Counsel:

Jamie Chaffe, President.

Thursday, June 3, 2010

Department of Justice Canada:

William Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;
Paula Clarke, Counsel, Criminal Law Policy Section.

TÉMOINS

Le mercredi 2 juin 2010

Statistique Canada :

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;
Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services
policiers, Centre canadien de la statistique juridique;
Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique
juridique.

Winnipeg Police Association :

Mike Sutherland, président.

Université du Manitoba :

Rick Linden, professeur.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, représentant.

Association canadienne des juristes de l'État :

Jamie Chaffe, président.

Le jeudi 3 juin 2010

Ministère de la Justice Canada :

William Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière
de droit pénal;
Paula Clarke, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.





Third Session ·
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable JOAN FRASER

Présidente :

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 9, 2010
Thursday, June 10, 2010

Le mercredi 9 juin 2010
Le jeudi 10 juin 2010

Issue No. 9

Fascicule n° 9

First and second meetings on:

Bill S-6, An Act to amend
the Criminal Code and another Act
(*Serious Time for the
Most Serious Crime Act*)

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-6, Loi modifiant
le Code criminel et une autre loi
(*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement
pour les crimes les plus graves*)

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, M.P., P.C.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, député, C.P.,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES:

(*See back cover*)

TÉMOINS :

(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable John D. Wallace, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Carignan	(or Comeau)
Carstairs, P.C.	Munson
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Runciman

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Peterson (*June 10, 2010*).

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Watt (*June 9, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable John D. Wallace

et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Carignan	(ou Comeau)
Carstairs, C.P.	Munson
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Runciman

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 10 juin 2010*).

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 9 juin 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 5, 2010:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carignan, seconded by the Honourable Senator Fortin-Duplessis, for the second reading of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The bill was then read the second time on division.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Fortin-Duplessis, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 mai 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carignan, appuyée par l'honorable sénateur Fortin-Duplessis, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Fortin-Duplessis, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 9, 2010
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Peterson, Rivest, Runciman, and Wallace (12).

In attendance: Cynthia Kirkby and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee began its study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*).

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Office of the Correctional Investigator:

Howard Sapers, Correctional Investigator of Canada;

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

Statistics Canada:

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

The chair made an opening statement.

The Honourable Robert Nicholson, P.C., made a statement and answered questions.

At 5:02 p.m., the committee suspended.

At 5:03 p.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 9 juin 2010
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Peterson, Rivest, Runciman et Wallace (12).

Également présents : Cynthia Kirkby et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*).

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Bureau de l'enquêteur correctionnel :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel du Canada;

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

Statistique Canada :

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

La présidente ouvre la séance.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 2, la séance est suspendue.

À 17 h 3, la séance reprend.

Mr. Giokas and Ms. Kane answered questions.

At 5:24 p.m., the committee suspended.

At 5:43 p.m., the committee resumed.

Mr. Sapers and Mr. Zinger each made a statement and answered questions.

At 6:47 p.m., the committee suspended.

At 6:59 p.m., the committee resumed.

Ms. McAuley made a statement and, together with Ms. Dauvergne, Mr. Grimes, and Ms. Kong, answered questions.

At 7:32 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 10, 2010
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:34 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Munson, Rivest, Runciman, and Wallace (12).

In attendance: Jennifer Bird and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*).

WITNESSES:

National Parole Board:

Harvey Cenaiko, Chairperson;

Shelley Trevethan, Executive Director General;

Gertrude Lavigne, Senior Counsel.

Correctional Service Canada:

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy Section;

Lynn Garrow, Associate Assistant Commissioner, Policy Section.

The chair made an opening statement.

Mr. Cenaiko made a statement and, together with Ms. Trevethan and Ms. Lavigne, answered questions.

At 12:00 p.m., the committee suspended.

M. Giokas et Mme Kane répondent aux questions.

À 17 h 24, la séance est suspendue.

À 17 h 43, la séance reprend.

MM. Sapers et Zinger font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 47, la séance est suspendue.

À 18 h 59, la séance reprend.

Mme McAuley fait une déclaration puis, avec Mme Dauvergne, M. Grimes et Mme Kong, répond aux questions.

À 19 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 10 juin 2010
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Munson, Rivest, Runciman et Wallace (12).

Également présents : Jennifer Bird et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*).

TÉMOINS :

Commission nationale des libérations conditionnelles :

Harvey Cenaiko, président;

Shelley Trevethan, directrice générale exécutive;

Gertrude Lavigne, avocate-conseil.

Service correctionnel Canada :

Ian McCowan, commissaire adjoint, Secteur des politiques;

Lynn Garrow, commissaire adjointe associée, Secteur des politiques.

La présidente ouvre la séance.

M. Cenaiko fait une déclaration puis, avec Mmes Trevethan et Lavigne, répond aux questions.

À 12 heures, la séance est suspendue.

At 12:06 p.m., the committee resumed.

Mr. McCowan made a statement and, together with Ms. Garrow, answered questions.

At 12:49 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 12 h 6, la séance reprend.

M. McCowan fait une déclaration puis, avec Mme Garrow, répond aux questions.

À 12 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 9, 2010

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:17 p.m. to study Bill S-6, an Act to amend the Criminal Code and another Act.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*English*]

Today, we begin our study of Bill S-6, an Act to amend the Criminal Code and another Act. As our first witness, we are very pleased to be able to welcome back to this committee for the umpteenth time, the Honourable Robert Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, who will make a statement, following which we will ask him questions. You practically have a permanent name plate down there, minister.

As usual, colleagues, the minister's time is limited, so we will all be very concise in our questions and I know he will be in his answers.

Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you very much, Madam Chair. I am pleased to be here with John Giokas from the Department of Justice, as well as Catherine Kane, neither of which are strangers to you or this committee. I am pleased to have them here to assist me and the committee on this bill.

I am pleased to meet with you to discuss Bill S-6, an Act to amend the Criminal Code, the "Serious Time for the Most Serious Crime Act." The bill proposes to make major changes to the "faint hope" regime. As committee members are also aware, the so-called faint hope regime found in section 745.6 of the Criminal Code allows those convicted of murder to apply to be eligible for early parole as soon as they have served 15 years of their life sentences.

In this regard, let me go into a bit of detail about the law. I note that, on April 28, Senator Carignan provided an excellent overview of the nature, origins and the impact of the faint home regime in his speech at second reading. Upon conviction for first and second degree murder, the Criminal Code provides for a mandatory life imprisonment sentence, coupled with a mandatory parole ineligibility period. For first degree murder, that mandatory ineligibility period is, of course, 25 years. For second degree murder, it ranges from a minimum of 10 years to a maximum of 25 years, depending on a variety of factors as set out in section 745 of the Criminal Code.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 juin 2010

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour étudier le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Traduction*]

Nous entreprenons aujourd'hui notre étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi. Nous sommes très heureux de pouvoir accueillir de nouveau au comité, pour la énième fois, l'honorable Robert Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, qui sera notre premier témoin. Il fera une déclaration, puis nous lui poserons des questions. Vous avez presque une plaque à votre nom en permanence ici, monsieur le ministre.

Comme d'habitude, chers collègues, le temps du ministre est compté. Nous nous efforcerons donc de poser des questions brèves, et je sais qu'il fournira aussi des réponses brèves.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Merci beaucoup, madame la présidente. Je suis heureux d'être parmi vous, en compagnie de John Giokas du ministère de la Justice et de Catherine Kane, que vous connaissez déjà et que le comité connaît déjà. Je suis heureux qu'ils soient avec moi pour m'aider et pour aider le comité au sujet de ce projet de loi.

Je suis heureux de vous rencontrer pour discuter du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, la « Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves. » Le projet de loi propose des modifications importantes à la « disposition de la dernière chance. » Comme vous le savez aussi à titre de membres du comité, la disposition que l'on appelle « disposition de la dernière chance » qui figure à l'article 745.6 du Code criminel permet à une personne qui a été déclarée coupable de meurtre de demander la réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle si elle a purgé au moins 15 ans de sa peine d'emprisonnement à perpétuité.

J'aimerais, à ce sujet, parler un peu plus en détail de la loi. Je constate que, le 28 avril, le sénateur Carignan a donné un excellent aperçu de la nature, de l'origine et des répercussions de la disposition de la dernière chance dans son discours, à l'étape de la seconde lecture. Dans le cas d'une personne déclarée coupable de meurtre au premier ou au deuxième degré, le Code criminel prévoit une peine d'emprisonnement à perpétuité avec délai obligatoire préalable à la libération conditionnelle. Dans le cas d'un meurtre au premier degré, ce délai préalable est, bien sûr, de 25 ans. Dans le cas de meurtre au deuxième degré, il peut être d'au moins 10 ans et d'au plus 25 ans, selon divers facteurs, énoncés à l'article 745 du Code criminel.

However, as Senator Carignan explained, the faint hope regime was created in 1976 as part of the parliamentary compromise that resulted in the abolition of capital punishment. Although it applies to relatively few offenders, the availability of early parole eligibility for convicted murderers was, and remains, a source of concern for many Canadians.

As justice minister, I cannot help but be aware of these concerns. Many complain, for example, that the existence of a mechanism that allows convicted murderers to short-circuit the mandatory period of parole ineligibility imposed at the time of sentencing offends truth in sentencing and allows for overly lenient treatment of murderers. I have also heard from victims' advocacy groups who have told me that faint hope applications further traumatize the families and loved ones of murder victims by forcing them to relive the details of the crime during the faint hope review process.

Measures proposed in Bill S-6 are in direct response to these concerns and have two principal goals. The first goal is to amend the Criminal Code to bar offenders who commit murder on or after the date the amendment comes into force from applying for faint hope. In short, Bill S-6 proposes to effectively repeal it for all future offenders. In this regard, Bill S-6 completes the process that culminated in the 1997 amendments which entirely barred all multiple murderers who committed at least one murder after the coming into force from applying for faint hope.

Honourable senators, as you are no doubt aware, there is a fundamental constitutional principle that a sentence cannot be changed after it is imposed. Both the mandatory parole ineligibility periods as well as the availability of faint hope are part of the life sentence for murder. Repealing the faint hope regime as it applies to the more than 1,000 already-incarcerated murderers would be a retroactive change in sentence that would not be expected to survive a court challenge.

That does not mean, however, that stricter faint-hope application procedures cannot be applied to them. Thus, the second thing Bill S-6 does will be to tighten up two of the three stages in the current faint hope application procedure with the goal of restricting access for these offenders. Honourable senators, the rationale for these amendments is straightforward: To restore truth in sentencing; to lessen the suffering of the families and loved ones of murder victims; and to protect society

Cependant, comme l'a expliqué le sénateur Carignan, la disposition de la dernière chance a été créée en 1976 et faisait partie du compromis élaboré par le Parlement dans le contexte de l'abolition de la peine de mort. Même si elle s'applique à un nombre relativement peu élevé de délinquants, la possibilité de réduction du délai préalable à la libération conditionnelle des personnes déclarées coupables de meurtre était, et demeure, une source de préoccupation pour bien des Canadiens.

À titre de ministre de la Justice, je ne peux pas faire autrement que d'être au courant de ces préoccupations. Par exemple, bien des personnes se plaignent du fait que l'existence d'un mécanisme permettant à des meurtriers déclarés coupables de profiter d'une réduction du délai obligatoire préalable à la libération conditionnelle imposé au moment du prononcé de la peine vient nuire à l'adéquation de la peine et du crime et constitue une façon beaucoup trop indulgente de traiter les meurtriers. Des membres de groupes de défense des intérêts des victimes m'ont aussi dit que l'application de la disposition de la dernière chance renforce le traumatisme vécu par les familles et les êtres chers des victimes de meurtre puisque ceux-ci sont obligés de revivre le crime en détail pendant le processus de révision au titre de la disposition de la dernière chance.

Les mesures proposées dans le projet de loi de loi S-6 réagissent directement à ces préoccupations et visent deux grands buts. Le premier est de modifier le Code criminel de façon à interdire aux délinquants qui ont commis un meurtre à partir de la date de l'entrée en vigueur de l'amendement de profiter de la disposition de la dernière chance. En résumé, le projet de loi S-6 propose, de fait, d'abroger cette disposition pour tous les délinquants qui commettent un crime dans l'avenir. On peut donc dire que le projet de loi S-6 constitue la dernière étape du processus ayant mené aux amendements de 1997 et qui interdisait à tous les détenus reconnus coupables de plus d'un meurtre, dont au moins un avait été perpétré après l'entrée en vigueur des amendements, de demander une révision au titre de la disposition de la dernière chance.

Mesdames et messieurs les sénateurs, comme vous le savez sûrement, il existe un principe constitutionnel fondamental selon lequel une peine ne peut être modifiée une fois qu'elle a été imposée. Le délai obligatoire préalable à la libération conditionnelle de même que la possibilité de profiter de la disposition de la dernière chance font partie de la peine à perpétuité d'un meurtrier. Le fait d'abroger la disposition de la dernière chance qui s'applique actuellement à plus de 1 000 meurtriers déjà emprisonnés représenterait une modification rétroactive de la peine, ce qui, comme on peut s'y attendre, ne ferait pas long feu devant les tribunaux.

Cependant, cela n'exclut pas la possibilité de prévoir des procédures plus strictes pour l'application de cette disposition aux personnes ayant perpétré plus d'un meurtre. C'est pourquoi le projet de loi S-6 aurait, comme deuxième but, de resserrer deux des trois étapes de la procédure actuelle d'application de la disposition de la dernière chance dans le but d'en limiter l'accès pour ces délinquants. Mesdames et messieurs, le bien-fondé de ces amendements est clair : rétablir l'intégrité de la peine; réduire les

by keeping potentially dangerous criminals in custody for longer periods of time.

In this latter regard, I am well aware that a successful faint hope application does not automatically lead to parole. A successful faint hope applicant must then apply for parole directly to the National Parole Board. However, in point of fact, most successful faint hope applicants do obtain early parole. According to the latest National Parole Board statistics, 146 of the 276 overall faint hope applicants obtained reductions in their parole ineligibility periods, and 134 were subsequently paroled.

I mentioned that the current application process has three stages. First, applicants must convince a superior court judge in the province where the conviction occurred that there is “a reasonable prospect” that their application will be successful. If this threshold test is met, the judge will allow the application to proceed to the next stage.

This is a relatively easy threshold to meet. Bill S-6 will strengthen it by requiring applicants to prove that they have a “substantial likelihood” of success. This will prevent less worthy applications from going forward.

At present, as you are aware, rejected applicants may reapply in as little as two years. Bill S-6 will increase this minimum waiting period from two to five years. This will reduce the total number of faint hope applications that an offender can make during his or her parole ineligibility period.

An applicant who succeeds at stage one must then convince a jury from the jurisdiction where the murder occurred to agree unanimously to reduce his or her parole ineligibility period. An unsuccessful applicant may reapply in as little as two years. Again, we will change this waiting period to five years.

An applicant who is successful at stage 2 of the process is able to directly apply to the National Parole Board. We are not proposing any changes in that regard.

Under the current law, convicted offenders may apply for faint hope at any point after having served 15 years. Bill S-6 will change this by requiring applicants to apply within 90 days of becoming eligible to do so. This means that applicants will have to apply within three months of completing 15 years of their sentence. The goal is to provide greater certainty to the families and loved ones of victims about when, or whether, a convicted murderer will bring a faint hope application.

souffrances des familles et des êtres chers des victimes de meurtre; et protéger la société en détenant des criminels potentiellement dangereux pendant de plus longues périodes.

Au sujet de ce dernier point, je dois dire que je sais bien que l'application de la disposition de la dernière chance ne mène pas automatiquement à une libération conditionnelle. Un délinquant dont la demande d'application de cette disposition est accueillie doit ensuite présenter une demande de libération conditionnelle directement à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cependant, il faut bien le reconnaître, la plupart des délinquants dont la demande au titre de la disposition de la dernière chance est accueillie obtiennent, au bout du compte, une libération conditionnelle anticipée. Selon les statistiques les plus récentes de la Commission nationale des libérations conditionnelles, 146 des 276 délinquants ayant fait une telle demande ont obtenu une réduction du délai préalable à leur libération conditionnelle, et 134 ont, par la suite, été libérés sous conditions.

J'ai mentionné que le processus actuel de demande comporte trois étapes. Premièrement, le demandeur doit prouver au juge en chef de la province où a eu lieu sa déclaration de culpabilité qu'il existe « une possibilité réelle » que la demande soit accueillie. S'il y parvient, le juge permettra à la demande de passer à l'étape suivante.

Il s'agit d'une étape relativement facile à franchir. Le projet de loi S-6 rendra les choses plus difficiles puisque le demandeur devra prouver qu'il existe « une probabilité marquée » que la demande soit accueillie. De cette façon, les demandes de moindre valeur n'iront pas plus loin.

Présentement, comme vous le savez, les demandeurs déboutés peuvent présenter de nouveau une demande après seulement deux ans. Le projet de loi S-6 viendrait prolonger le délai minimum de deux à cinq ans. Cette mesure aura comme effet de réduire le nombre total de demandes au titre de la disposition de la dernière chance qu'un délinquant pourra présenter pendant le délai préalable à son admissibilité à la libération conditionnelle.

Un demandeur qui franchit la première étape doit ensuite convaincre un jury de la province où le meurtre a été perpétré d'accepter à l'unanimité de réduire le délai préalable à sa libération conditionnelle. Si la demande est refusée, le délinquant peut présenter une nouvelle demande, parfois après seulement deux ans. Encore une fois, ce délai sera modifié et passera à cinq ans.

Un demandeur qui franchit avec succès l'étape 2 du processus peut présenter directement une demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous ne proposons aucun changement à ce sujet.

Selon le régime actuel, les délinquants déclarés coupables peuvent présenter une demande au titre de la disposition de la dernière chance en tout temps après avoir purgé 15 ans de la peine. Avec le projet de loi S-6, cette exigence change puisque les demandeurs doivent présenter leur demande dans les 90 jours suivant la date à laquelle ils deviennent admissibles. Cela signifie que la personne doit présenter sa demande dans les trois mois qui suivent la date à laquelle elle a terminé de purger 15 ans de sa

I would like to address one of the criticisms levelled at Bill S-6, namely, that it ignores rehabilitation in favour of punishment. Let us be clear that Bill S-6 does not affect the normal parole application process. In short, there is nothing in this bill that in any way affects the ability of convicted murderers to rehabilitate themselves and to apply for parole in the normal course, once the parole ineligibility period imposed on them has expired.

As I have said many times before, this government is committed to redressing the balance in our criminal justice system to ensure that the interests of law-abiding citizens and victims are protected.

Let me add that I strongly believe that Canadians will support this measure. I would urge the members of this committee to support it as well, and to help ensure its speedy passage. Thank you.

The Chair: Thank you, minister. Unsurprisingly, we already have a growing list of people who want to ask questions.

Senator Wallace: Thank you again, Minister Nicholson, for that presentation.

The issues around Bill S-6 involve sentencing. As would be expected, everyone has an opinion of some sort on the fairness and equity of sentencing in particular circumstances. As you are well aware, the purpose and the principles of sentencing are set out in the Criminal Code and, in particular, in section 718.

I want to paraphrase section 718 and then ask your comment on something.

Section 718 says that:

The fundamental purpose of sentencing is to contribute . . . to respect for the law and the maintenance of a just, peaceful and safe society by imposing just sanctions . . .

Regardless of all the opinions we have, that is what the code requires. I believe the issues around Bill S-6 very much relate to this fundamental purpose of sentencing: first, respect for the law; and second, the maintenance of a just, peaceful and safe society.

Mr. Minister, in the preparation and presentation of this bill, what consideration or what role have these principles played in the development of it?

Mr. Nicholson: Thank you for the question. You have correctly set out the principles upon which decisions are made in this area. We want to have respect for law; we want to have people's

peine. De cette façon, on offre aux familles et aux êtres chers des victimes un peu plus de certitude en ce qui concerne le moment où une personne déclarée coupable de meurtre présentera une demande en vertu de la disposition de la dernière chance, ou encore concernant la possibilité, pour cette personne, de le faire.

J'aimerais aborder l'une des critiques formulées à l'endroit du projet de loi S-6, soit le fait qu'il néglige la réadaptation pour mettre l'accent sur la peine. Disons-le clairement : le projet de loi S-6 n'a aucune incidence sur le processus normal de demande de libération conditionnelle. Autrement dit, il n'y a rien, dans ce projet de loi, qui empêche, de quelque façon que ce soit, les personnes déclarées coupables de meurtre de se réadapter et de présenter une demande de libération conditionnelle selon le processus habituel une fois que le délai préalable à la libération conditionnelle qui leur est imposée est terminé.

Comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises, le gouvernement s'est engagé à rétablir l'équilibre au sein de notre système de justice pénale de façon à protéger les intérêts des citoyens respectueux de la loi et des victimes.

J'aimerais ajouter que je crois fermement que les Canadiens appuieront cette mesure. Je demande avec insistance aux membres du comité de l'appuyer, eux aussi, et de faire en sorte qu'elle soit adoptée rapidement. Merci.

La présidente : Merci, monsieur le ministre. Comme on pouvait s'y attendre, il y a déjà une longue liste de gens qui souhaitent poser des questions.

Le sénateur Wallace : Encore merci, monsieur Nicholson, d'avoir présenté cet exposé.

Les enjeux au sujet du projet de loi S-6 concernent les peines. Comme on peut s'y attendre, tout le monde a un avis sur la justice et l'équité de la peine imposée dans une situation en particulier. Comme vous le savez, l'objectif et les principes du prononcé des peines sont énoncés dans le Code criminel, plus particulièrement à l'article 718.

Je vais vous lire l'article 718 puis je vais vous demander vos commentaires à un sujet en particulier.

L'article 718 est libellé ainsi :

Le prononcé des peines a pour objectif essentiel de contribuer [...] au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre par l'infliction de sanctions justes [...]

Quel que soit notre avis, c'est ce qu'exige le Code. Je crois que les enjeux liés au projet de loi S-6 sont en grande partie liés à cet objectif essentiel du prononcé des peines : d'abord, le respect de la loi; ensuite, le maintien d'une société juste, paisible et sûre.

Monsieur le ministre, quelle place ont occupée — ou quels rôles ont joués — ces principes dans la préparation, l'élaboration et la présentation de ce projet de loi?

M. Nicholson : Merci de poser la question. Vous avez énoncé correctement les principes sur lesquels on s'appuie pour prendre des décisions dans ce secteur. Nous voulons veiller au respect de la

confidence in the criminal justice system. In my opinion, existence of the faint hope clause reduces people's confidence in the criminal justice system.

To be specific, to re-victimize people over and over again is wrong. I hear this all the time. When I talk with victims in this particular area, they tell me what they go through on this. Even individuals who have no reasonable prospect of parole after 15 years sometimes use this as another means to continue to victimize the families that he or she has already victimized.

That being said, I think this is a very reasonable measure to take forward. It is my firm belief that this has widespread support in this country. It will be applauded and will help increase people's confidence in the criminal justice system and their respect for the law of this country.

Senator Wallace: When you mention respect, I think that for people on the street who are not familiar with the provisions of the code, it is difficult at times to understand when a sentence is given and yet the sentence is not the sentence. I believe that, in many cases, we have seen parole granted in cases involving murder and treason. It is very difficult to explain.

Mr. Nicholson: It undermines people's confidence; there is no question about that.

Senator Wallace: You referred to the present test that a judge would apply in considering whether a parole application could succeed. The present test is one of "reasonable prospect," which would change to one of "substantial likelihood." Could you explain a bit more about the distinction between those two tests?

Mr. Nicholson: It is certainly a higher test. The feedback that I get is that the test, as it is presently constituted within the Criminal Code, is relatively easy to satisfy. Then you get into the next process, the second stage of this.

We do not want to waste anyone's time, so we say there has to be a substantial likelihood. I think a judge is in a good position to make that decision. If he thinks there is a substantial likelihood that this will be a successful application, let us move forward. However, if there will not be that substantial likelihood, why put everyone through this, including the individual, if he or she will not get that early parole? It works for everyone.

Senator Wallace: As you pointed out, it is a stricter test than what exists today.

Mr. Nicholson: Yes, it is.

The Chair: Minister, I interrupt to say we have had a series of conflicting bits of information about your timetable. First, you had to go for a vote at 5:30; then you did not have to go for a vote

loi, et nous voulons que les gens fassent confiance au système de justice pénale. À mon avis, l'existence de la disposition de la dernière chance vient réduire la confiance des gens envers le système de justice pénale.

Pour être plus précis, la victimisation des personnes à répétition doit être évitée. C'est ce qu'on me répète sans cesse. Quand je discute de ce sujet en particulier avec des victimes, elles me disent ce qu'elles subissent. Des personnes qui n'ont même pas de possibilités réelles de voir leur demande de libération conditionnelle accueillie après 15 ans se servent de cette disposition pour continuer à victimiser les familles qui ont déjà été victimisées.

Cela dit, je crois que c'est une mesure très raisonnable à prendre. Je suis foncièrement convaincu qu'elle jouit d'un vaste soutien à l'échelle du pays. Elle sera accueillie avec enthousiasme et permettra aux gens d'avoir une plus grande confiance envers le système de justice pénale et un plus grand respect pour les lois canadiennes.

Le sénateur Wallace : Vous avez parlé du respect. À ce sujet, je pense qu'il est difficile, pour les gens ordinaires qui ne connaissent pas bien les dispositions du Code, de comprendre, parfois, qu'une peine est infligée, mais ce n'est pas cette peine qui est purgée. Je crois que, dans bien des cas, nous avons vu des personnes coupables de meurtre ou de trahison faire l'objet d'une libération conditionnelle. C'est très difficile à expliquer.

M. Nicholson : Cela nuit à la confiance des gens; il n'y a pas de doute à ce sujet.

Le sénateur Wallace : Vous avez parlé du critère qu'un juge doit actuellement appliquer pour déterminer si une demande de libération conditionnelle doit être accueillie. Présentement, il faut qu'il existe une « possibilité réelle » que la demande soit accueillie, ce qui serait remplacé par une « probabilité marquée ». Pouvez-vous nous expliquer un peu plus en détail la distinction entre ces deux critères?

M. Nicholson : Il s'agit certainement d'un critère plus strict. D'après ce qu'on m'a dit, le critère, de la façon dont il est énoncé dans le Code criminel, est relativement simple à remplir. Vous passez ensuite au processus suivant, à la seconde étape.

Nous ne voulons pas faire perdre de temps à qui que ce soit; c'est pourquoi nous disons qu'il doit exister une probabilité marquée que la demande soit accueillie. Je crois qu'un juge est bien placé pour prendre une telle décision. S'il estime qu'il existe une probabilité marquée que la demande soit accueillie, nous pouvons aller de l'avant. Cependant, si la probabilité n'est pas marquée, pourquoi mobiliser toutes ces personnes, y compris les délinquants, si, au bout du compte, il n'obtiendra pas de réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle? C'est pour le bien de tous.

Le sénateur Wallace : Comme vous l'avez dit, il s'agit d'un critère plus strict que celui qui existe actuellement.

M. Nicholson : C'est juste.

La présidente : Monsieur le ministre, je vous interromps pour dire que nous obtenons des informations contradictoires à propos de votre horaire. D'abord, vous deviez partir à temps pour

because you were just coming out of a vote; and now the latest word is you have to go for a vote at 5:10. When do you have to go for your next vote?

Mr. Nicholson: I have no idea.

The Chair: I hear an authoritative voice saying 5:10. That means, colleagues, we have exactly half an hour before we can let the minister go.

[Translation]

Senator Carignan: I had a question, but the minister has answered it already. Given the fact that I know a little bit more about this bill, I will yield the floor to my colleagues.

The Chair: We appreciate that. Thank you very much.

[English]

Senator Baker: I will congratulate the minister. He has perhaps set a record for the number of bills that have been submitted to Parliament in any one term as minister. He has an excellent group of people here in this committee on the Conservative side who are facilitating the passage of his legislation.

Mr. Nicholson: I want you to facilitate it as well, senator. I would welcome that.

Senator Baker: Minister, this is a change to section 745.6, as you said, of the Criminal Code, which will bar early parole for convictions that happen after the passage of this bill, if I understand you correctly? If you go through the Criminal Code a little further, you will see that next to section 745 is section 749, which allows, when you take away this hope, the person to apply to you as the minister. Perhaps it is to the solicitor general — or as you call it now, public safety and emergency preparedness. Do you or your experts anticipate there will now be an increase in requests to the cabinet to accomplish the same thing you are wiping out in section 745.6?

Mr. Nicholson: With respect to the Royal prerogative, that option is always open to individuals, as it is today. I do not see any particular change in that area.

Senator Baker: You said that this was not a retroactive provision; it will only apply to convictions after the passage of the bill. However, you went on to say that you are changing with the “goal of restricting access” — these were your words — by changing the standard from “reasonable prospect” to “substantial likelihood.”

Mr. Nicholson: That is right.

participer à un vote à 17 h 30. Ensuite, vous n'aviez plus besoin de participer à un vote puisque vous sortiez tout juste d'un vote; et maintenant, on nous dit que vous devez partir pour participer à un vote à 17 h 10. À quel moment devez-vous nous quitter pour aller voter?

M. Nicholson : Je n'en ai pas la moindre idée.

La présidente : J'entends une voix qui semble sûre d'elle dire que c'est à 17 h 10. Cela signifie, chers collègues, qu'il nous reste exactement une demi-heure avant que le ministre nous quitte.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'avais une question, mais le ministre y a répondu. Compte tenu du fait que je connais un peu plus ce projet de loi, je vais céder la parole à mes collègues.

La présidente : C'est très apprécié, merci beaucoup.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Je veux féliciter le ministre. Il a peut-être établi un record pour ce qui est du nombre de projets de loi qui ont été présentés au Parlement pendant un mandat comme ministre. Il dispose d'un excellent groupe de sénateurs d'allégeance conservatrice ici même, au sein du comité, qui facilitent l'adoption de ses projets de loi.

M. Nicholson : J'aimerais que vous en facilitiez aussi l'adoption, sénateur. Ce serait apprécié.

Le sénateur Baker : Monsieur le ministre, il s'agit d'un changement apporté, comme vous l'avez dit, à l'article 745.6 du Code criminel qui interdira la libération conditionnelle anticipée pour les personnes déclarées coupables après l'adoption de ce projet de loi, si je vous ai bien compris? Si vous allez un peu plus loin dans le Code criminel, vous constaterez qu'il y a, un peu après l'article 745, l'article 749, qui permet à une personne à qui on a retiré cet espoir de s'adresser à vous à titre de ministre. C'est peut-être, en fait, au solliciteur général ou, comme vous le dites maintenant, à Sécurité publique et Protection civile. Est-ce que vous ou vos spécialistes prévoyez qu'il y aura maintenant une augmentation des requêtes présentées au Cabinet par des personnes souhaitant profiter de la possibilité mentionnée à l'article 745.6 et que vous éliminez?

M. Nicholson : En ce qui concerne la prérogative royale, il s'agit d'une option qui demeure ouverte, comme c'est le cas aujourd'hui. Je ne vois aucun changement particulier à ce sujet.

Le sénateur Baker : Vous avez mentionné qu'il ne s'agit pas d'une disposition rétroactive; elle ne s'appliquerait qu'aux déclarations de culpabilité prononcées après l'adoption du projet de loi. Cependant, vous avez ajouté que votre but était de « limiter l'accès » — ce sont les mots que vous avez employés — en remplaçant la « possibilité réelle » par une « probabilité marquée ».

M. Nicholson : C'est exact.

Senator Baker: That is what Senator Boisvenu would call a retrospective application of the law — not retroactive, but retrospective — because you are changing something for the future on someone who has been convicted of something in the past and is presently serving.

You say that you would not introduce a retroactive measure because it would not withstand a Charter challenge. Do you think, on your advice that you are receiving, that a retrospective application of the law in this case would survive a Charter challenge?

Mr. Nicholson: We certainly do, Senator Baker, inasmuch as these are procedural changes with respect to the applications. You mentioned the reasonable likelihood or the reasonable prospect changes. There, of course, you have to remember the changes with respect to the timing of these applications as well — that they will not be able to be made every two years, they will have to be made every five years. Therefore, we are preserving the ability of these individuals to make their applications for the benefit of the faint hope provisions in the Criminal Code, but there are some procedural changes that are taking place. I am confident that making changes retrospectively as opposed to retroactively will survive a court challenge.

Senator Baker: The phrase “substantial likelihood” is a high standard. It is in the bail provisions, section 515 of the Criminal Code; it is a very high standard. I do not understand your use of it here in this legislation.

You are asking a superior court judge to make a determination of substantial likelihood that a 12-person jury will unanimously approve the early consideration. Minister, do you not think that would be interpreted as influencing the jury? The same judge who is to make this determination before it goes to a judge and jury will be saying, yes, there is a substantial likelihood, and you have 12 jurors who have to unanimously consider the same question — whereas with what was there before, the scheme of the act was that a reasonable prospect would not interfere with the considerations of the jury. In this case, do you not think that this will be interpreted as influencing the jury?

Mr. Nicholson: Again, I think the juries that would be constituted would go through the criteria in section 745.63. They would go through the five different tests. I see no reason why they would not. They would be seized with the matter.

You pointed out that it is a higher test, and I thought you would suggest we go to an even higher test, such as “substantial likelihood” or “beyond a reasonable doubt.” We did not have a higher test; we decided on that test, as you correctly pointed out, which is also contained within the bail provisions of the act.

Le sénateur Baker : C’est ce que le sénateur Boisvenu appellerait une application rétrospective de la loi — rétrospective, et non rétroactive — parce que vous apportez une modification qui touche l’avenir d’une personne qui a été déclarée coupable d’un crime par le passé et qui purge actuellement sa peine.

Vous avez dit que vous ne vouliez pas imposer de mesures rétroactives parce qu’une telle mesure ne résisterait pas à une contestation fondée sur la Charte. Pensez-vous, selon les conseils que vous recevez, qu’une application rétrospective de la loi, comme c’est le cas en l’espèce, résisterait à une contestation fondée sur la Charte?

M. Nicholson : Bien sûr, sénateur Baker, dans la mesure où ce sont des modifications des procédures qui concernent leur application. Vous avez parlé des changements apportés en ce qui concerne possibilité réelle ou la probabilité marquée. Il faut aussi, évidemment, tenir compte des changements apportés aussi au sujet du moment où les demandes peuvent être présentées — le fait qu’elles ne pourront être présentées tous les deux ans et que les délinquants devront attendre cinq ans. Nous garantissons donc à ces personnes la possibilité de présenter une demande au titre de la disposition de la dernière chance du Code criminel, mais la procédure pour ce faire subira certains changements. Je suis certain que le fait d’apporter des changements de façon rétrospective plutôt que rétroactive résistera à une contestation devant les tribunaux.

Le sénateur Baker : L’expression « probabilité marquée » est une norme stricte. Elle figure dans les dispositions sur le cautionnement du Code criminel, à l’article 515; c’est une norme très stricte. Je ne comprends pas pourquoi vous voulez l’utiliser dans le contexte de ce projet de loi.

Vous demandez à un juge d’une cour supérieure de déterminer s’il existe une probabilité marquée qu’un jury de 12 personnes approuve à l’unanimité la demande de réduction. Monsieur le ministre, est-ce que, à votre avis, on ne pourrait pas penser que cela aurait une influence sur le jury? Le juge qui doit prendre une décision avant que la demande ne soit présentée à un juge et à un jury viendra dire qu’il y a, à son avis, une probabilité marquée, puis 12 jurés devront examiner la question et prendre une décision à l’unanimité, tandis que, auparavant, compte tenu de la formulation de la loi, l’existence d’une possibilité réelle n’aurait aucune incidence sur la décision du jury. Dans un tel cas, ne pensez-vous pas qu’on aura l’impression que la décision du juge aura une influence sur le jury?

M. Nicholson : Encore une fois, je crois que les jurys qui seront constitués tiendront compte des critères énoncés à l’article 745.63. Ils appliqueraient les cinq critères distincts. Je ne vois pas pourquoi ils ne le feraient pas. Ils seraient saisis de l’affaire.

Vous avez souligné qu’il s’agissait d’un critère plus strict, et je pensais que vous alliez proposer que nous adoptions un critère encore plus strict, comme l’existence d’une « probabilité marquée » ou « hors de tout doute raisonnable. » Il n’y a pas de critères plus stricts; nous nous sommes entendus sur ce critère qui, comme vous l’avez souligné à juste titre, figure aussi dans les dispositions du Code sur le cautionnement.

I have complete confidence that those individuals still in the system will have the benefit of this. When there is a properly constituted jury and when the judge goes over the criteria in section 745.63, I have complete confidence, as you do, in the jury system of this country in general. We all have confidence in the system. We believe it works. I do not believe there is any prejudice in the fact that some other judge has referred this matter to them on the basis of a certain test in this particular legislation.

Senator Carstairs: The 25-year parole eligibility has been challenged before the courts. Interestingly enough, one of the arguments is that it does not contravene the cruel and unusual punishment provision because of, in part, the faint hope clause — that, because individuals can apply for the parole to be shortened after a 15-year period of time, this makes 25 years, therefore, not cruel and unusual punishment. How, therefore, will this withstand a Charter challenge?

Mr. Nicholson: I do not accept your premise that, for an individual who has been given a life sentence but has the ability to apply for parole after 25 years, that that is cruel or unusual. The individual who has the ability to apply for parole after 25 years has something to look forward to, another incentive to rehabilitate themselves and give them the time necessary to contemplate on the tragedies they have inflicted on other individuals in society. I do not think there is any question about it. This is very reasonable and very proper in terms of truth in sentencing.

There are many countries around the world where when you get life, you get life. That is not the approach we are taking in Canada. We are saying this is a serious business, life in prison, but we will give you that hope for 25 years; you can apply for that.

Believe me, we will reduce victimization in this country. You only have to talk to the families of murder victims. They will tell you over and over again how terrible the process is that they have to go through on these faint hope clause applications. Let us bring this to an end. This is what Canadians want us to do.

Senator Carstairs: Those are not my words; those are the courts' words. The courts of this country have said it is not cruel and unusual punishment because of the faint hope clause. How will you argue in court that now you have a situation in which you have eliminated the faint hope clause?

Mr. Nicholson: This is one of the factors that has been mentioned, but it was not determinative. That is the advice that I have, senator.

Senator Carstairs: In terms of the discussion that Senator Baker entered into with you, one of the arguments made is that the word "reasonable" is considered to direct a jury. If the word

Je suis tout à fait sûr que les personnes qui sont encore dans le système profiteront de ce projet de loi. S'il y a un jury dûment constitué et si le juge passe en revue les critères énoncés à l'article 745.63, je fais pleinement confiance, tout comme vous, au système de jury canadien en général. Nous faisons tous confiance au système. Nous pensons qu'il fonctionne. Je ne pense pas que le fait que d'autres juges aient renvoyé la question aux jurys en s'appuyant sur un certain critère de cette loi en particulier a entraîné quelque préjudice que ce soit.

Le sénateur Carstairs : L'admissibilité à une libération conditionnelle après 25 ans a déjà été contestée devant les tribunaux. Il est intéressant de souligner que l'une des raisons invoquées, c'est que cette mesure ne contrevient pas à la disposition concernant une peine cruelle et inusitée, entre autres en raison de la disposition de la dernière chance — parce que le fait qu'une personne puisse présenter une demande de libération conditionnelle après une période réduite de 15 ans fait en sorte que la peine de 25 ans n'est pas cruelle ni inusitée. Par conséquent, comment cela pourrait-il résister à une contestation fondée sur la Charte?

M. Nicholson : Je ne suis pas d'accord avec votre hypothèse selon laquelle il est cruel ou inusité, pour une personne qui s'est vu imposer une peine à perpétuité, d'avoir la possibilité de présenter une demande de libération conditionnelle après 25 ans. La personne qui a la possibilité de présenter une demande de libération conditionnelle après 25 ans a un but dans la vie; elle a une autre raison de se réadapter, et cela lui donne le temps voulu pour réfléchir à la tragédie qu'elle a causée dans la vie d'autres membres de la société. Je ne pense pas qu'il y ait quelque question que ce soit à se poser à ce sujet. Il s'agit d'une mesure très raisonnable et très appropriée si l'on tient compte de l'adéquation de la peine et du crime.

Dans bien des pays du monde, une peine d'emprisonnement à perpétuité signifie un emprisonnement à perpétuité. Ce n'est pas l'approche que nous avons adoptée au Canada. Ce que nous disons, c'est : « C'est très grave, l'emprisonnement à perpétuité, mais on vous donne un espoir pour dans 25 ans; vous pourrez présenter une demande de libération conditionnelle. »

Croyez-moi, nous allons réduire la victimisation dans ce pays. Vous n'avez qu'à discuter avec les familles des victimes de meurtre. Elles vous répéteront à quel point c'est terrible pour elles, de vivre le processus lié aux demandes présentées au titre de la disposition de la dernière chance. Nous devons mettre fin à tout cela. C'est ce que souhaitent les Canadiens.

Le sénateur Carstairs : Ce ne sont pas mes propos; ce sont ceux des tribunaux. Les tribunaux du pays ont dit qu'il ne s'agissait pas d'une peine cruelle ou inusitée à cause de la disposition de la dernière chance. Comment allez-vous convaincre les tribunaux que vous avez maintenant éliminé la disposition de la dernière chance?

M. Nicholson : C'est l'un des facteurs qui ont été mentionnés, mais il ne s'agissait pas d'un facteur déterminant. C'est l'avis qu'on m'a donné, madame le sénateur.

Le sénateur Carstairs : Pendant la discussion que le sénateur Baker a entreprise avec vous, un des arguments formulés concerne le fait que le terme « réelle » est perçu comme une directive

“reasonable” directs a jury, then I would suggest to you that the phrase “substantial likelihood” has an even higher rate of interpretation by the jury that this is what the judge wants. This is a substantial likelihood; this is, therefore, what the judge wants; therefore, it will influence the jury’s decision.

Mr. Nicholson: I have complete confidence in the jury. When the jury is empanelled, the judge will go over the criteria and tell them the matters they should consider: the character of the applicant, the applicant’s conduct while serving the sentence, the nature of the offence, any information provided by a victim at the time of the imposition of sentence, and any other matters the judge considers relevant.

I have complete confidence in the jury system of this country — that, when those individuals are empanelled, they will rise to the occasion and listen to the judge’s instructions with respect to their responsibilities. I have complete confidence that they will get the job done.

Senator Carstairs: The judge will be instructing them that there is a substantial likelihood. Is that what we want?

Mr. Nicholson: It is not the same judge, though. We have to be careful here. You make the application to one judge, who can decide whether there is a substantial likelihood of success, and then another judge will empanel the jury. That second judge will explain the provisions of section 745.63 of the Criminal Code. I have complete confidence that this system will work and will continue to work.

The Chair: Second round.

Senator Carstairs: I am the critic.

The Chair: I am trying to be fair to everyone.

[Translation]

Senator Boisvenu: Good afternoon, Minister, Ms. Kane, Mr. Giokas.

Minister, before being appointed to the Senate last January, I was president of an association of individuals dedicated to defending the rights of families whose loved ones were murdered. The most frustrating thing for these families is seeing that there are essentially two justice systems in Canada: one where the court determines the sentence, and the one I refer to as the parallel justice system, consisting of parole releases, which often wields as much power as judges do.

I remember that in my particular case, when I attended the sentencing hearing of my daughter’s murderer, the judge said: “you are sentenced to a firm 25-year period, without possibility of parole.” It was only two years later that I learned that the murderer was entitled to a new trial after 15 years. What is worse, this person, like most first-degree murderers, is appealing his sentence before the Supreme Court.

donnée à un jury. Si le terme « réelle » peut être perçu comme une directive, je pense que l’on peut dire que l’expression « probabilité marquée » est encore plus susceptible d’être interprétée par le jury comme la volonté du juge. Il y a une probabilité marquée; c’est donc ce que veut le juge; cela aura donc une incidence sur la décision du jury.

M. Nicholson : Je fais pleinement confiance au jury. Une fois que le jury est constitué, le juge passe en revue les critères et dit aux membres du jury de quels aspects ils doivent tenir compte : la moralité du requérant, sa conduite durant l’exécution de sa peine, la nature de l’infraction, tout autre renseignement fourni par la victime au moment de l’infliction de la peine, et tout autre renseignement que le juge estime utile dans les circonstances.

Je fais entièrement confiance au système de jury canadien — à ces personnes, qui, une fois constituées en jury, se montrent à la hauteur et écoutent les directives du juge en ce qui concerne leurs responsabilités. J’ai pleinement confiance en leurs capacités de faire leur travail.

Le sénateur Carstairs : Le juge viendra leur dire qu’il existe une probabilité marquée. Est-ce que c’est ce que nous souhaitons?

M. Nicholson : Mais ce n’est pas le même juge. Il faut faire attention. Vous présentez la demande à un juge, qui détermine s’il existe une probabilité marquée que la demande soit accueillie, puis un autre juge est chargé de constituer le jury. C’est ce second juge qui expliquera les dispositions de l’article 745.63 du Code criminel. Je suis tout à fait convaincu que ce système fonctionnera et continuera à fonctionner.

La présidente : Nous passons à la deuxième période de questions.

Le sénateur Carstairs : C’est moi qui suis la critique.

La présidente : J’essaie d’être juste avec tout le monde.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, madame Kane, monsieur Giokas, bonjour.

Monsieur le ministre, avant d’être nommé sénateur en janvier dernier, j’étais président d’une association de personnes qui défendait les familles dont un proche avait été assassiné. La plus grande frustration des familles dont un proche a été assassiné est de voir qu’il y a deux systèmes de justice au Canada : celui dont la cour établit la sentence, et ce que j’appellerais le système parallèle de justice, les libérations conditionnelles, qui a souvent autant de pouvoir que les juges.

Je me souviens dans mon cas en particulier, lorsque j’ai assisté à la sentence du criminel de ma fille, le juge a dit : « vous êtes condamné à 25 ans fermes, sans possibilité de libération conditionnelle ». Ce n’est que deux ans après que j’apprenais que le criminel avait le droit à un nouveau procès après 15 ans. Pire que cela, ce criminel, comme la plupart des criminels de meurtre au premier degré, conteste sa sentence jusqu’à la Cour suprême.

Seven years after the murder, the case was closed for us, but then we learned that we would have to appear before the parole board again in six years' time to oppose the murderer's release.

Given the fact that the judge issued a firm 25-year sentence, without possibility of parole, I was wondering in what way criminals' rights would be undermined if this bill were to apply to those already incarcerated?

Mr. Nicholson: That is a good question, Senator. Thank you very much for helping to get this discussion going.

[English]

You have been helpful and articulate in this area and you pose a very good question. As you correctly pointed out, and as I have heard from victims' advocates from across this country, after the conviction and the series of appeals that are part of our system, which everyone recognizes, for some people it never ends; they continuously have to relive this.

Reducing the victimization, as I have said over and over again, is what motivates us to get this piece of legislation through. I appreciate there are critics who are worried about the individual who has committed all these murders, but it is time to balance how we treat people in the system. I want to see the rights of victims more prominent, and this is a good example of what this government is doing. Again, I appreciate all your help and advice on this.

[Translation]

Senator Boisvenu: Would you be interested in assessing the possibility of applying this bill to individuals already incarcerated, that is, offenders whose sentence has already been determined by a judge? In what way would criminals' rights be undermined?

[English]

Mr. Nicholson: I hear you. We entered into that discussion here with retroactive changes. It is a principle that you get the sentence you are given and you are entitled, in a sense, to count on that. We are making some changes with respect to the procedures surrounding that. At this point in time, I think that is the reasonable approach and the one that will withstand possible challenges to it.

Senator Runciman: I am a strong supporter of truth in sentencing, and I applaud you and the government for moving in this area.

I especially like one element in the greater certainty with the 90 days as well. Individuals have played victims like a yoyo, and in a relatively recent case, the individual cancelled the hearing at the last day and the victims had already travelled.

Pour nous, le dossier a été clos sept ans après le meurtre et c'est là que nous avons appris que nous devrions retourner devant la commission de libération conditionnelle dans six ans pour nous opposer à sa remise en liberté.

Étant donné que le juge a établi une sentence de 25 ans ferme, sans possibilité de libération conditionnelle, en quoi les droits du criminel seraient-ils brimés si cette loi s'appliquait aux criminels déjà incarcérés?

M. Nicholson : C'est une bonne question, sénateur. Je vous remercie beaucoup pour votre assistance.

[Traduction]

Vous avez joué un rôle utile et pertinent dans ce secteur, et vous posez une très bonne question. Comme vous l'avez souligné à juste titre, et comme l'ont dit les personnes qui défendent les droits des victimes de partout au pays, il arrive, pour certaines personnes, que ce ne soit jamais fini — il y a la déclaration de culpabilité puis la série d'appels que permet notre système, ce que tout le monde approuve — elles doivent constamment revivre le crime.

Comme je l'ai répété à maintes reprises, ce que nous souhaitons vraiment, avec ce projet de loi, c'est réduire la victimisation. Je suis heureux que des critiques se préoccupent des personnes qui ont commis tous ces meurtres, mais il est temps de rétablir l'équilibre au sein de notre système en ce qui concerne la façon dont nous traitons les gens. Je veux qu'il y ait une plus grande place pour les droits des victimes, et c'est un bon exemple de ce que fait ce gouvernement. Encore une fois, je vous remercie pour votre aide et vos conseils à ce sujet.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Serait-il intéressant que vous évaluiez la possibilité que ce projet de loi s'applique aux gens déjà incarcérés, en ce sens où le fait qu'une sentence a été établie par un juge? En quoi les droits du criminel seraient-ils brimés?

[Traduction]

M. Nicholson : Je comprends ce que vous voulez dire. Nous revenons à cette discussion concernant les changements rétroactifs. Il y a un principe selon lequel vous subissez la peine qu'on vous a infligée et vous avez le droit, si on peut dire, d'avoir cette certitude. Nous apportons des changements aux procédures qui entourent tout cela. À l'heure actuelle, je crois que c'est l'approche raisonnable à adopter, et celle qui résistera aux contestations éventuelles.

Le sénateur Runciman : Je suis un chaud partisan de l'adéquation de la peine et du crime, et je suis heureux que le gouvernement et vous alliez dans cette direction.

Un élément qui me plaît tout particulièrement, c'est le plus grand degré de certitude offert grâce au délai de 90 jours. Les délinquants ont joué avec les victimes comme avec des yo-yo, et il y a eu, il n'y a pas si longtemps, un cas où le délinquant a annulé l'audience à la dernière minute, tandis que les victimes s'étaient déjà déplacées.

Mr. Nicholson: Some of these individuals just cannot stop victimizing people. I do not understand it myself. For some of them it can never end, and they use every opportunity, and it is a disgrace.

Senator Runciman: You discussed with Senator Carstairs the 25 years and the issue of rehabilitation. One of the arguments put forward when the faint hope clause was brought into place was that it would encourage rehabilitation. Is there any evidence to support that, over the years the faint hope clause has been in place, it has had that kind of impact to any measurable degree?

Mr. Nicholson: It is always the hope when individuals are incarcerated that they do something constructive with their time. Again, we are saying that, instead of the 15 years, you are looking at 25 years now, so whatever would motivate you to go with 15 years, I presume that motivation would continue, and it should. Of course, if and when these people ever get out again in society, we want them to try to do something constructive for a change in terms of contributing to society but, again, it is very difficult to gauge that.

Senator Runciman: With respect to the International Transfer of Offenders Act and the provisions for people who have committed a murder in another jurisdiction coming back to Canada, has that happened often, say in the last 10 years? Do you have to sign off as a minister on the transfer of someone who committed a murder in another jurisdiction?

Mr. Nicholson: It would be the Minister of Public Safety.

Senator Runciman: That is required.

Mr. Nicholson: The requests go to him and his office, and they make a decision on that. As you know, there are a number of discussions about that process.

Senator Runciman: The number that you arrived at with respect to the parole ineligibility period, 10 years, lines up with the way you treat Canadian prisoners who are incarcerated. There is no distinction in terms of that number.

Mr. Nicholson: With respect to the international transfer of offenders, you are probably directed to Vic Toews, but we try to align these as much as possible so they are fair across the board.

The Chair: Minister, going back to Senator Carstairs' question about 25 years being considered cruel and unusual punishment, set aside for a moment the cruel component. We have been given numbers from your department which suggest that 25 years is at least unusual. The average term served by murderers seems to range from 11 years in New Zealand up to eighteen-and-a-half years in the United States in those cases where parole is eventually

M. Nicholson : Certaines de ces personnes ne peuvent tout simplement pas s'empêcher de victimiser les gens. C'est une chose que je n'arrive pas à comprendre. Pour certains délinquants, cela ne peut jamais s'arrêter : ils utilisent toutes les occasions possibles, et c'est une honte.

Le sénateur Runciman : Vous avez discuté avec le sénateur Carstairs du délai de 25 ans et de la question de la réadaptation. L'un des arguments formulés au moment de l'adoption de la disposition de la dernière chance, c'était le fait qu'elle favorisait la réadaptation. Y a-t-il des éléments de preuve qui permettent de conclure que, depuis que la disposition de la dernière chance est entrée en vigueur il y a des années, elle a eu ce type de répercussions de façon mesurable?

M. Nicholson : Quand une personne est incarcérée, on espère toujours qu'elle utilisera son temps de façon constructive. Encore une fois, ce que nous disons, c'est que, au lieu de viser 15 ans, il faudra maintenant viser 25 ans; ce qui vous motivait à vous rendre à 15 ans continuera probablement à vous motiver, et cela devrait être le cas. Évidemment, quand ces personnes se retrouvent à nouveau dans la société, le cas échéant, nous voulons qu'elles fassent quelque chose de constructif pour contribuer de façon différente à la société, mais, encore une fois, c'est très difficile à évaluer.

Le sénateur Runciman : En ce qui concerne la Loi sur le transfèrement international des délinquants et les dispositions qui s'appliquent aux personnes ayant commis un meurtre dans un autre pays et qui reviennent au Canada, j'aimerais savoir si cela s'est produit souvent au cours, disons, des dix dernières années. Est-ce que vous devez donner votre approbation, à titre de ministre, au sujet du transfèrement d'une personne qui a commis un meurtre dans un autre pays?

M. Nicholson : Ce serait la responsabilité du ministre de la Sécurité publique.

Le sénateur Runciman : C'est une exigence.

M. Nicholson : Les demandes sont transmises à lui et à son bureau, et ils prennent une décision à ce sujet. Comme vous le savez, il y a de nombreuses discussions concernant ce processus.

Le sénateur Runciman : En ce qui concerne le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle que vous avez fixée à dix ans, il s'agit de la même règle qui s'applique aux détenus canadiens. Cette période est la même.

M. Nicholson : Ce qui touche le transfèrement international des délinquants concerne probablement plus directement Vic Toews, mais nous essayons d'harmoniser les règles le plus possible afin qu'elles soient justes pour tous.

La présidente : Monsieur le ministre, revenons à la question du sénateur Carstairs concernant le fait qu'une peine de 25 ans est considérée comme une peine cruelle et inusitée et mettons de côté, un moment, l'aspect cruel. Selon des chiffres que votre ministère nous a fournis, il semble qu'une peine de 25 ans est, à tout le moins, inusitée. La durée moyenne des peines purgées par des meurtriers semble aller de 11 ans en Nouvelle-Zélande jusqu'à 18 ans et demi

possible. That is still lower than 25 years. Why would Canada want to have a higher benchmark than these other countries with which we so often compare ourselves?

Mr. Nicholson: Why is it 25 years as opposed to something else? That decision was made quite some time ago.

The Chair: Why take away the 15 years, which would seem to be roughly comparable with other countries?

Mr. Nicholson: People have shown me statistics, and it depends from state to state or whether you are comparing us with France. It is never apples to apples or oranges to oranges. We have to make the decision ourselves. I am absolutely convinced that the faint hope clause as it exists in Criminal Code legislation undermines people's confidence in the Canadian criminal justice system, and it revictimizes victims, and it should go. On that basis alone, we should move forward. I appreciate that they may have a different experience in New Zealand and I wish them well, as well as other jurisdictions, but we have to make decisions on our own in Canada, and I think this is a reasonable one.

The Chair: Just for your information, in England and Wales, which are not soft-on-crime jurisdictions, it is 13.7 years.

Mr. Nicholson: That may be second degree murder or manslaughter. Sometimes you try to parse these things, but we are talking for the most part here about premeditated, first degree murder. We made the decision, not my government, but previous to us some time ago, that 25 years was appropriate before parole eligibility.

Senator Baker: Minister, some of the states in the United States have life sentences without parole.

Mr. Nicholson: That is my point. They have the death penalty in some of these states. It depends on how you look at it.

Senator Baker: My question to you follows from Senator Runciman's. I can tell what Senator Runciman was thinking about when he asked the question. I looked at it after he asked the question, and I asked myself why the International Transfer of Offenders Act, section 24(1), could not reflect the reality of this new bill. To understand my question, it only covers first degree murder after the provision is passed. The fact is that persons who are convicted of second degree murder frequently receive sentences of 22, 23 or 24 years before they are eligible for parole. In fact, they can receive a 25-year sentence just like a first degree murder. Senator Runciman was looking at that and wondering why this will only apply to first degree murder when your bill, which applies to Canada, does not say anything about first degree murder at all. It takes away that 15-year provision, which covers persons who are

aux États-Unis dans les cas où une libération conditionnelle est possible éventuellement. C'est encore moins que 25 ans. Pourquoi le Canada voudrait-il fixer la limite plus loin que ne le font ces autres pays auxquels nous nous comparons si souvent?

M. Nicholson : Pourquoi parle-t-on de 25 ans plutôt que d'autre chose? Cette décision a été prise il y a déjà longtemps.

La présidente : Pourquoi éliminer le délai de 15 ans, qui semble assez comparable à ce qui se fait dans d'autres pays?

M. Nicholson : On m'a fourni des statistiques, et cela varie d'un État à l'autre; c'est aussi différent si on se compare avec la France. On ne compare jamais des pommes à des pommes et des oranges à des oranges. Nous devons prendre une décision par nous-mêmes. Je suis tout à fait convaincu que la disposition de la dernière chance telle qu'elle est actuellement formulée dans le Code criminel nuit à la confiance des gens envers le système de justice pénale canadien et favorise la revictimisation; c'est pourquoi elle doit être éliminée. Pour cette seule raison, nous devrions adopter le projet de loi. Je sais que la situation est peut-être différente en Nouvelle-Zélande, et je leur souhaite ce qu'il y a de mieux, tout comme aux autres pays, mais nous devons prendre nous-mêmes les décisions qui touchent le Canada, et je pense que c'est une décision raisonnable.

La présidente : À titre d'information seulement, en Angleterre et au pays de Galles, où l'on n'est pas doux avec les criminels, la moyenne est de 13,7 ans.

M. Nicholson : C'est peut-être pour les meurtres au deuxième degré ou les homicides involontaires. On essaie parfois de faire une distinction entre ces crimes, mais, dans le cas présent, nous parlons principalement des meurtres prémédités, au premier degré. Nous avons décidé — non pas mon gouvernement, mais le gouvernement précédent, il y a un certain temps — qu'un délai de 25 ans était convenable avant qu'un détenu soit admissible à une libération conditionnelle.

Le sénateur Baker : Monsieur le ministre, dans certains États américains, il y a des peines d'emprisonnement à perpétuité sans libération conditionnelle.

M. Nicholson : C'est en plein ce que je dis. Dans certains États, il y a la peine de mort. Cela dépend de la façon dont vous envisagez les choses.

Le sénateur Baker : La question que je veux vous poser fait suite à ce qu'a dit le sénateur Runciman. Je comprends ce à quoi il pensait quand il a posé sa question. J'ai réfléchi à sa question après qu'il l'a posée, et je me suis demandé pourquoi le paragraphe 24(1) de la Loi sur le transfèrement international des délinquants ne pouvait pas refléter la réalité de ce nouveau projet de loi. Ma question ne s'applique qu'aux cas de meurtre au premier degré à la suite de l'adoption de la disposition. Ce qu'il y a, c'est que les personnes qui sont déclarées coupables d'un meurtre au deuxième degré se voient fréquemment imposer des peines de 22, de 23 ou de 24 ans avant de pouvoir être admissibles à une libération conditionnelle. En fait, elles peuvent se voir infliger une peine de 25 ans, tout comme pour un meurtre au premier degré. Le sénateur Runciman se penchait sur cet aspect et se demandait pourquoi cela

convicted of second degree murder and first degree murder who receive sentences and the determination is that they are not eligible for parole from 15 years up to 25 years.

Am I reading this incorrectly? I listened to your answer carefully, minister, and you said that we try to, as much as possible, reflect the law in Canada. Is that in fact an admission that, if a murder were conducted in the United States by a Canadian citizen, they would be eligible for parole if they returned to Canada long before they would if that person had committed the murder in Canada?

Mr. Nicholson: Perhaps you are suggesting that we increase or make changes in the International Transfer of Offenders Act, and that would be very interesting, Senator Baker, but I will ask Mr. Giokas to look at that and give some further details.

The Chair: In that case, because your time with us is short and precious, I will ask him to come back to that after you leave, minister.

Senator Carstairs: One of the marks of successful rehabilitation is that someone does not reoffend. This is my second time around in this Senate chamber with respect to this particular bill because I was chair of the committee for the changes in 1997. At that particular point in time, we were told that not a single person who had been given a faint-hope-clause release had ever committed another murder. What is the situation today?

Mr. Nicholson: Again, I have statistics that I may be able to leave with you, that yes, some of these individuals have been incarcerated subsequent, but I will leave that with you. I have emphasized throughout that it is the victims of these individuals who are our primary concern on this, and I do not want them to be revictimized, and this is one of the reasons we are coming forward with this legislation.

Senator Carstairs: Minister, they have been reincarcerated, but not for murder.

Mr. Nicholson: You may think that is okay, but if they are being reincarcerated for other crimes, I consider that a serious matter. I do not want these individuals who are released victimizing people again in the community. You can say it is not first degree murder, but there are other serious crimes within the Criminal Code, and we can all agree to differ.

Senator Carstairs: We all know that, when someone is released on parole, they are released on parole conditions. Those parole conditions may be you cannot be in a certain area of a city, you may not be in a bar, you may not drive an automobile, you may

ne s'appliquerait qu'aux meurtres au premier degré tandis que votre projet de loi, qui s'applique au Canada, ne dit rien du tout au sujet des meurtres au premier degré. Le projet de loi élimine la disposition concernant le délai de 15 ans, qui s'applique aux personnes déclarées coupables de meurtre au deuxième degré et de meurtre au premier degré qui reçoivent le prononcé de leur peine, et il est établi qu'elles ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle avant 25 ans, par rapport à 15 ans.

Est-ce que j'ai bien compris? J'ai écouté votre réponse attentivement, monsieur le ministre, et vous avez dit que nous essayons, dans la mesure du possible, de refléter la loi en vigueur au Canada. Est-ce que cela revient, d'une certaine façon, à reconnaître que, si un meurtre est perpétré aux États-Unis par un citoyen canadien, celui-ci, s'il revient au Canada, sera admissible à une libération conditionnelle bien plus tôt que s'il avait perpétré un meurtre au Canada?

M. Nicholson : Vous proposez peut-être que l'on augmente le délai prévu dans la Loi sur le transfèrement international des délinquants ou que l'on modifie celle-ci, et ce serait très intéressant, sénateur Baker, mais je vais demander à M. Giokas de se pencher sur cette question et de vous fournir plus de détails.

La présidente : Dans ce cas, puisque vous passez peu de temps avec nous et que celui-ci est précieux je vais lui demander de revenir sur ce sujet après votre départ, monsieur le ministre.

Le sénateur Carstairs : L'un des signes d'une réadaptation réussie, c'est le fait qu'une personne ne commette pas de récidive. C'est la deuxième fois que j'examine ce projet de loi en particulier à titre de membre du Sénat puisque j'étais présidente du comité au moment des changements apportés en 1997. À l'époque, on nous avait dit que, des personnes ayant été mises en liberté grâce à la disposition de la dernière chance, aucune n'avait commis un autre meurtre. Qu'en est-il aujourd'hui?

M. Nicholson : Encore une fois, je dispose de statistiques que je pourrais peut-être vous laisser et qui permettent de constater que, oui, certaines de ces personnes ont été incarcérées de nouveau par la suite, mais je vais vous les laisser. Depuis le début, j'insiste sur le fait que notre principale préoccupation, ce sont les victimes de ces personnes, que je veux protéger d'une nouvelle victimisation, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous présentons ce projet de loi.

Le sénateur Carstairs : Monsieur le ministre, elles ont été incarcérées de nouveau, mais pas pour avoir commis un meurtre.

M. Nicholson : Pour vous, c'est peut-être normal, mais s'ils sont incarcérés de nouveau pour avoir commis d'autres crimes, c'est grave, à mon avis. Je ne veux pas que ces personnes, une fois mises en liberté, viennent encore une fois victimiser des gens dans la collectivité. Comme vous le dites, ce ne sont peut-être pas des meurtres au premier degré, mais il y a d'autres crimes graves couverts par le Code criminel, et nous ne pouvons pas toujours être d'accord.

Le sénateur Carstairs : Nous savons tous que, quand quelqu'un est mis en liberté à la suite d'une libération conditionnelle, il doit respecter les conditions de cette libération; par exemple, la personne n'a pas le droit de se trouver dans une certaine région

not do many things. If they violate that parole — because remember there is a life sentence — they can be reincarcerated, so surely when we look at rehabilitation we must look to see whether it has been successful in terms of the kinds of criminal acts that led to their imprisonment in the first instance.

Mr. Nicholson: We are talking murder, senator. This is the most serious crime within the Criminal Code. Many individuals, including myself, have a problem with the possibility that these individuals are back on the street after 15 years, and that is consistent with what victims have told me across this country. Now, you may disagree or your party may disagree on this, and that is the democratic process that we have, but we are on the right track here in ensuring we reduce victimization.

As in the case Senator Runciman talked about, some people never give up and have this determination to continue to torture these innocent individuals and families who have been victimized by them, but again I have to agree to disagree.

Senator Carstairs: In terms of the applications of the Clifford Olsons of this world — because he at one point, I understand, did make a faint hope clause application — he was rejected by the judge. It never got to the jury, never got to the position where the families would be victimized in any way, shape or form. This is not a simple yes or no process. It goes through a series of steps

Mr. Nicholson: I invite you to ask the families who were victimized by Clifford Olson to come here and tell you their story and ask them how they felt when they heard that an application was being made after 15 years. I guarantee that you will hear what I have heard from them, that this was a terrible experience for them to have to go through again.

Senator Carstairs: They are going to have to go through it eventually, sadly to say, after 25 years.

Mr. Nicholson: Exactly, yes. I hear you.

Senator Carstairs: It is a sad factor that they will have to go through it.

Mr. Nicholson: However, they will not have to do it at 15, 17, 19, 21 and 23 years, and every victim's group I talked to told me that would be a great step in the right direction.

The Chair: We have 90 seconds left and Senator Boisvenu has a supplementary question.

de la ville, n'a pas le droit d'entrer dans un bar, de conduire une automobile, de faire bien des choses. Si elle viole les conditions de cette libération conditionnelle — parce que, il ne faut pas l'oublier, on parle d'une peine d'emprisonnement à perpétuité —, elle peut être incarcérée de nouveau. Donc, quand on analyse la réadaptation, si l'on veut savoir si elle est réussie, il faut certainement tenir compte du type d'acte criminel qui a mené à l'emprisonnement dans le premier cas.

M. Nicholson : Madame, nous parlons de meurtre. C'est le crime le plus grave en vertu du Code criminel. Bien des gens, dont moi, sont mal à l'aise à l'idée que ces personnes soient de retour dans la rue après 15 ans, et c'est aussi ce que m'ont dit des victimes un peu partout au pays. Bien sûr, vous ou votre parti pouvez ne pas être d'accord, cela fait partie de notre régime démocratique, mais nous sommes sur la bonne voie pour nous assurer de réduire la victimisation.

En ce qui concerne l'affaire dont a parlé le sénateur Runciman, il y a des gens qui n'abandonnent jamais et qui sont déterminés à continuer à torturer des familles et des personnes innocentes qui ont subi de la victimisation, mais, encore une fois, nous avons le droit d'être en désaccord.

Le sénateur Carstairs : Au sujet des demandes présentées par les Clifford Olson de ce monde — parce que, à un certain moment, il a, d'après ce que j'ai compris, présenté une demande au titre de la disposition de la dernière chance, mais elle a été rejetée par le juge. La demande ne s'est jamais rendue devant le jury, ni à une étape où les familles auraient pu faire l'objet de victimisation de quelque forme ou de quelque façon que ce soit. Il ne s'agit pas simplement de dire oui ou non. Il faut franchir une série d'étapes.

M. Nicholson : Je vous invite à demander aux familles des victimes de Clifford Olson de venir vous rencontrer et de vous raconter leur histoire. Vous leur demanderez comment elles se sont senties quand elles ont appris qu'il avait présenté une demande de libération conditionnelle après 15 ans. Et je peux vous assurer qu'ils vous répondront, comme ils l'ont fait à mon intention, qu'il s'était agi, pour eux, d'une expérience terrible puisqu'ils avaient dû revivre tout cela.

Le sénateur Carstairs : Elles vont, malheureusement, devoir revivre tout cela plus tard, après 25 ans.

M. Nicholson : C'est juste, en effet. Je suis d'accord.

Le sénateur Carstairs : Il est triste de penser qu'elles devront revivre tout cela.

M. Nicholson : Cependant, elles n'auront pas à le faire après 15, 17, 19, 21 et 23 ans, et tous les groupes de victimes à qui j'ai parlé m'ont dit que ce serait un grand pas dans la bonne direction.

La présidente : Il ne reste que 90 secondes, et le sénateur Boisvenu a une autre question.

[Translation]

Senator Boisvenu: Our justice system bases a sentence on the severity of the crime committed. After the sentence is handed down, the rehabilitation process begins. A two-tier debate has been generated on this issue. One side is all for allowing criminals to rehabilitate as much as possible — and I am on this side of the debate—and the other side is in favour of sentences that reflect the severity of the crimes committed. Is putting emphasis on rehabilitation instead of on the sentence giving criminals' rights precedence over victims' rights?

[English]

Mr. Nicholson: Senator, very few people are more articulate than you. Thank you for all you have done and continue to do in this area.

The Chair: Thank you, minister.

Colleagues, we will suspend to allow the minister to return to the house for his vote. Mr. Minister, you were very helpful, as always.

Mr. Nicholson: Thank you very much.

The Chair: Mr. Goikas and Ms. Kane will remain with us for another half hour.

Mr. Goikas, you had a question to answer from Senator Baker to the minister. Senator Baker, would you repeat the question, please.

Senator Baker: Yes. As Senator Runciman noted to us, when you look at this bill, you see very clearly that there is only one mention in the bill of first degree murder as it relates to the 15-year provision. The 15-year provision is triggered by either a first degree murder or second degree murder conviction in which the sentence handed down is beyond the 15 years for the period at which they can apply for parole.

If someone is convicted of second degree murder, it can be up to 25 years and, of course, first degree murder starts at 25 years. When you look at this international provision, it says that if you commit first degree murder outside the country, the 15 years no longer applies — it is 25 years — but it remains silent about someone who has committed second degree murder outside the country and is returning to serve their sentence in Canada. The way it reads there, when you look at it, is someone convicted of second degree murder outside the country will have to serve 10 years when they return to Canada, on a plain reading of that section in this bill.

I would suggest to the official, since the minister qualified his answer to Senator Runciman by saying, “we try to remain within international agreements” that, if it is as it reads, then there is a real problem.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Notre système de justice détermine une sentence en fonction de la gravité du crime. À partir de ce moment, commence le processus de réhabilitation. Il semble y avoir ici un double débat : celui de laisser la chance au criminel de se réhabiliter dans la mesure du possible, je suis pour ce droit; et celui d'appliquer une sentence en fonction de la gravité du crime. Insister davantage sur la réhabilitation plutôt que sur la sentence, est-ce d'après vous, accorder plus d'importance aux droits du criminel qu'à ceux de la victime?

[Traduction]

M. Nicholson : Sénateur, bien peu de gens s'expriment aussi clairement que vous. Merci de tout ce que vous avez fait et de tout ce que vous continuez à faire dans ce secteur.

La présidente : Merci, monsieur le ministre.

Chers collègues, nous allons suspendre la séance pour permettre au ministre de retourner à la Chambre pour le vote. Monsieur le ministre, votre présence a été très utile, comme d'habitude.

M. Nicholson : Merci beaucoup.

La présidente : M. Goikas et Mme Kane resteront avec nous pour 30 autres minutes.

Monsieur Goikas, une question posée au ministre par le sénateur s'adressait à vous. Monsieur Baker, pouvez-vous répéter la question, s'il vous plaît.

Le sénateur Baker : Oui. Comme nous l'a fait remarquer le sénateur Runciman, quand on examine le projet de loi, on voit très clairement qu'il y est fait mention une seule fois du meurtre au premier degré relativement à la disposition concernant le temps d'épreuve de 15 ans. Cette disposition s'applique quand il y a déclaration de culpabilité pour un meurtre au premier ou au deuxième degré et que la peine infligée dépasse la période de 15 ans à la suite de laquelle un détenu peut présenter une demande de libération conditionnelle.

Si une personne est déclarée coupable de meurtre au deuxième degré, cela peut aller jusqu'à 25 ans et, bien sûr, pour un meurtre au premier degré, cela commence à 25 ans. Si on observe cette disposition sur le transfèrement international, on constate que, si vous commettez un meurtre au premier degré à l'extérieur du pays, le délai de 15 ans ne s'applique plus — c'est maintenant 25 ans —, mais on ne sait pas ce qui arrive à une personne qui a commis un meurtre au deuxième degré à l'étranger et qui revient au Canada pour purger sa peine. Selon le libellé de la disposition, quand on la lit, une personne déclarée coupable de meurtre au deuxième degré à l'étranger devra purger une peine de dix ans quand elle revient au Canada — c'est ce qu'on peut conclure après une simple lecture de cette partie du projet de loi.

J'aimerais souligner à l'intention du responsable que, étant donné que le ministre a dit, pour répondre au sénateur Runciman, que « nous essayons de respecter les accords internationaux », s'il s'agit bien du libellé de la disposition, il y a alors un véritable problème.

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Senator, I believe you are suggesting the problem was with the International Transfer of Offenders Act as opposed to the Criminal Code.

Senator Baker: Yes.

Mr. Giokas: It is my understanding that the International Transfer of Offenders Act does attempt to balance domestic sentences with sentences imposed abroad, and you are quite right — the 10 years mentioned in the body of section 24 refers to what we would call second degree murder. You will note that we are bringing an amendment to change the requirement for first degree murder, a parole eligibility date from 15 to 25 to bring it into accordance with the amendments we are proposing in Bill S-6.

Other countries do not necessarily have the same distinction between first degree and second degree murder that we have in Canada. That has existed in Canada since 1976, and reflects the capital and non-capital murder distinctions that date from 1961. In other countries, because they do not necessarily have the same distinctions we have and do not have the same criteria necessarily to aggravate a murder to what we would call a first degree murder, the International Transfer of Offenders Act refers to the baseline criterion for second degree murder in Canada, which is 10 years.

Senator Baker: Yes.

Mr. Giokas: The 15 years refers to first degree murder. There is a principle in the International Transfer of Offenders Act that we may not aggravate a sentence that has been imposed abroad. In other words, when someone comes back to Canada, the sentence they serve in Canada may not be more severe than the sentence that was imposed abroad. It is one of the conditions of the treaties and agreements we have with the countries that are parties to the treaties reflected in this act. That is why we have minimums here: 10, 15 and now 25. It is because of this non-aggravation factor.

I am not an expert in the International Transfer of Offenders Act. I have told you what I know in terms of how our bill and the International Transfer of Offenders Act interact. If you have more detailed questions about the nature, origins and impact of that act, could I suggest that, when those amendments come before the Senate, you pose those questions at that time?

Have I answered your question, senator?

Senator Baker: I think you have because that is the way it reads. I rather suspect that is why Senator Runciman asked the question. When I read it, I looked at it and thought this was interesting because most second degree murder convictions that are very serious in nature, the chances of parole are usually run from 20 years to 24 years with a norm of 22, as I read the case law.

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Sénateur, je crois que vous voulez dire que le problème se situe dans la Loi sur le transfèrement international des délinquants plutôt que dans le Code criminel.

Le sénateur Baker : C'est juste.

M. Giokas : D'après ce que je comprends, la Loi sur le transfèrement international des délinquants tente d'établir un équilibre entre les peines infligées au Canada et les peines infligées à l'étranger — et vous avez tout à fait raison : le temps d'épreuve de dix ans mentionné à l'article 24 concerne les crimes que nous qualifions de meurtre au deuxième degré. Vous constaterez que nous proposons un amendement pour modifier les exigences dans le cas d'un meurtre au premier degré — un temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans au lieu de 15 ans — pour harmoniser cette disposition avec les amendements proposés du projet de loi S-6.

D'autres pays n'établissent pas toujours la même distinction qu'au Canada entre les meurtres au premier degré et les meurtres au deuxième degré. Cette distinction existe au Canada depuis 1976 et reflète la distinction entre meurtre qualifié et meurtre non qualifié, qui remonte à 1961. Étant donné que, dans d'autres pays, on n'établit pas toujours les mêmes distinctions qu'au Canada et qu'on n'a pas toujours les mêmes critères pour définir un meurtre aggravé, que nous appellerions un meurtre au premier degré, la Loi sur le transfèrement international des délinquants s'appuie sur les critères de base d'un meurtre au deuxième degré au Canada et prévoit, par conséquent, un temps d'épreuve de dix ans.

Le sénateur Baker : Oui.

M. Giokas : Le temps d'épreuve de 15 ans concerne les meurtres au premier degré. Il y a un principe concernant la Loi sur le transfèrement international des délinquants : c'est que nous ne devons pas aggraver une peine infligée à l'étranger. En d'autres termes, quand un délinquant revient au Canada, la peine qu'il purge au Canada ne doit pas être plus sévère que la peine qui a été infligée à l'étranger. C'est l'une des conditions qui figurent dans les traités et les accords que nous avons conclus avec les pays qui sont parties aux traités mentionnés dans la Loi. C'est pourquoi nous fixons ici des minimums : 10 ans, 15 ans, et maintenant, 25 ans. C'est à cause de ce facteur de non-aggravation.

Je ne suis pas un spécialiste de la Loi sur le transfèrement international des délinquants. Je vous ai dit ce que je savais à propos des liens entre notre projet de loi et la Loi sur le transfèrement international des délinquants. Si vous avez des questions plus détaillées au sujet de la nature, de l'origine et des répercussions de cette Loi, je vous suggérerais de les poser quand les amendements seront présentés au Sénat.

Est-ce que j'ai répondu à votre question, sénateur?

Le sénateur Baker : Je pense que oui, parce que c'est comme ça que l'article est libellé. Je soupçonne que c'est pour cette raison que le sénateur Runciman a posé la question. J'ai lu l'amendement, je l'ai examiné, j'ai trouvé que c'était intéressant puisque, dans la plupart des cas de déclaration de culpabilité pour meurtre au deuxième degré, crime de nature très grave, les

It just means that you would end up not being eligible for parole with passage of the bill if you had committed the murder in Canada. If you committed second degree murder in certain circumstances, you would end up not qualifying for making an application for parole for 22 years. However, if the same murder had been committed in the United States, you would be eligible for parole after 10 years.

However, then the person has to apply to the minister, as was pointed out, for re-entry. Then the National Parole Board takes over as far as the adjudication is concerned, as I understand it.

However, it certainly is something that I did not notice until Senator Runciman referred us to it. It certainly is a problematic area, and I imagine it will be problematic because of what this bill attempts to do.

Senator Runciman: Probably a good reason not to bring them back.

Senator Baker: A great many have been refused, as I read the case law.

[Translation]

Senator Boisvenu: I just want some clarity. I have met many families who were affected by a second-degree murder. We know that there is a difference between first-degree and second-degree murder. In the case of second-degree murder, is it true that criminals are eligible for temporary release on weekends after serving a third of their sentence? Is it also true that an individual convicted of second-degree murder is eligible for parole after serving half of the sentence? Criminals are treated differently depending on whether they committed first- or second-degree murder, and the parole eligibility period is not the same. Are you aware of this fact?

Mr. Giokas: I am not sure I understand what you are asking. Regardless of the person in question, if they have committed second-degree murder, they have to wait at least 10 years before being eligible to apply for parole.

Senator Boisvenu: Would you be surprised if I told you that, in a murder case in Magog, the criminal, who received a 10-year sentence, was allowed to go out on what is called escorted passes four years after being incarcerated?

Mr. Giokas: I would be tremendously surprised because the Criminal Code should take precedence. If the Criminal Code states that applications can be made only after 10 years, then that is what it should be.

Senator Boisvenu: Does the prison warden's jurisdiction extend beyond the Criminal Code?

possibilités de libération conditionnelle existent habituellement après une période de 20 à 24 ans, avec une moyenne de 22 ans, selon mon interprétation de la jurisprudence.

Selon mon interprétation de la jurisprudence, cela signifie simplement que, à la suite de l'adoption du projet de loi, vous pourriez ne pas être admissible à une libération conditionnelle si vous avez perpétré un meurtre au Canada. Si vous avez commis un meurtre au deuxième degré dans certaines circonstances, vous ne pourriez pas, au bout du compte présenter une demande de libération conditionnelle avant 22 ans. Cependant, dans le cas où vous commettez le même meurtre aux États-Unis, vous êtes admissible à une libération conditionnelle après dix ans.

Toutefois, comme quelqu'un l'a souligné, pour pouvoir revenir au pays, le délinquant doit présenter une demande au ministre. Ensuite, d'après ce que je comprends, la Commission nationale des libérations conditionnelles prend la relève en ce qui concerne la décision.

C'est toutefois un aspect que je n'avais pas remarqué avant que le sénateur Runciman ne le mentionne. C'est un aspect qui peut certainement constituer un problème, et je suppose que ce sera le cas compte tenu de ce que le projet de loi tente de faire.

Le sénateur Runciman : C'est probablement une bonne raison de ne pas les ramener au pays.

Le sénateur Baker : D'après ce que j'ai vu dans la jurisprudence, les demandes sont bien souvent refusées.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : C'est une question de précision. J'ai rencontré beaucoup de familles touchées par un meurtre au deuxième degré. On sait qu'il y a une distinction entre un meurtre au premier degré et un meurtre au deuxième degré. Dans les cas d'un meurtre au deuxième degré, est-il vrai que les criminels sont admissibles à des libérations temporaires les fins de semaine à partir du tiers de la sentence? Et, est-il vrai que pour un meurtre au deuxième degré, un individu est admissible à une libération conditionnelle à 50 p. 100 de la sentence? Le traitement est différent, qu'il s'agisse d'un meurtre au premier ou au deuxième degré et les temps d'admissibilité ne seraient pas les mêmes. Est-ce que vous êtes au courant?

M. Giokas : Je ne comprends pas exactement la question. Dans le cas d'un meurtre au deuxième degré, quelle que soit la personne, il faut qu'elle attende au moins dix ans avant de pouvoir demander une libération conditionnelle.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que vous seriez surpris si je vous disais que, dans un cas de meurtre à Magog, le criminel, qui a eu une sentence de dix ans, avait droit à des permissions — qu'on appelle des « permissions accompagnées » — quatre ans après?

M. Giokas : Cela me surprendrait énormément parce que le Code criminel prime. Lorsque le Code criminel indique dix ans, c'est dix ans.

Le sénateur Boisvenu : Le directeur de prison a-t-il des pouvoirs au-delà du Code criminel?

The Chair: This would be a good question to ask the representatives of correctional services.

Senator Boisvenu: Yes indeed.

[English]

Senator Carstairs: I would like to return to the statistics we were discussing with the minister. I want to make it clear that these statistics refer in other countries only to first degree murder. They do not refer to second degree murder. Therefore, we are comparing apples and apples and not apples and oranges.

New Zealand has made one change recently; they have gone from a seven-year eligibility up to a ten-year eligibility for parole and that has increased their numbers slightly from 11 to 12.1. However, Scotland is 11.2, Sweden 12, Belgium 12.7 and Australia 14.8.

Why is it that we seem to have such heinous criminals in this country that they cannot be rehabilitated and need to serve 25 years?

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: I believe the minister answered the question. The reality is that the current sentence in the Criminal Code for murder is a life sentence with eligibility of parole at 25 years. We are only discussing now in Bill S-6 that early window of opportunity to apply for parole before the 25-year mark. At the moment, we are not exploring the overall parole eligibility period for first degree murder, which remains at 25 years.

Senator Carstairs: In terms of the persons who have been granted faint hope, first, do you have a statistic of the number of people who have been given faint-hope-clause release and earned early parole as a result of those provisions since 1976? As you have correctly stated, it is a life sentence. It is only a parole they receive.

Mr. Giokas: Yes, we do.

Senator Carstairs: What are the numbers?

Mr. Giokas: As the minister stated, he was prepared to leave these documents with you. This is information provided to us by the National Parole Board. Since the first application in 1987, there have been 276 applications, 178 decisions made, and reductions have been granted in 146 of the applications. The parole board has granted parole in 134 of those cases.

La présidente : Il s'agit d'une question intéressante à poser aux représentants des services correctionnels.

Le sénateur Boisvenu : Oui.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : J'aimerais revenir aux statistiques dont nous discutons avec le ministre. Je veux préciser clairement que ces statistiques concernent seulement les meurtres au premier degré commis dans d'autres pays. Elles ne concernent pas les meurtres au deuxième degré. Par conséquent, nous comparons bien des pommes à des pommes, et non pas des pommes à des oranges.

La Nouvelle-Zélande a récemment apporté un changement : elle a fait passer de sept à dix ans le délai avant d'être admissible à une libération conditionnelle, ce qui a entraîné une légère augmentation de la moyenne pour ce pays, de 11 à 12,1. Cependant, en Écosse, la moyenne est de 11,2 ans, en Suède, de 12 ans, en Belgique, de 12,7 ans et en Australie, de 14,8 ans.

Pourquoi donc a-t-on, dans notre pays, un si grand nombre de criminels ignobles qui ne peuvent pas être réadaptés et qui doivent purger une peine de 25 ans?

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Je crois que le ministre a répondu à la question. La réalité, c'est que la peine actuellement prévue dans le Code criminel pour un meurtre est une peine d'emprisonnement à perpétuité, avec possibilité de libération conditionnelle après 25 ans. Ce dont il est présentement question, dans le projet de loi S-6, c'est seulement de la réduction du délai à respecter pour présenter une demande de libération conditionnelle avant la fin de la peine de 25 ans. Pour l'instant, nous ne nous penchons pas sur le délai général à respecter pour présenter une demande d'admissibilité dans le cas d'un meurtre au premier degré, qui demeure de 25 ans.

Le sénateur Carstairs : En ce qui concerne les personnes qui ont profité de la disposition de la dernière chance, j'aimerais savoir, d'abord, si vous avez des statistiques concernant le nombre de personnes qui ont été mises en liberté grâce à la disposition de la dernière chance et ont obtenu une libération conditionnelle aux termes de ces dispositions depuis 1976. Comme vous l'avez précisé, à juste titre, il s'agit d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. Les délinquants ne jouissent que d'une libération conditionnelle.

M. Giokas : Oui, nous en possédons.

Le sénateur Carstairs : Quels sont les chiffres?

M. Giokas : Comme l'a dit le ministre, il a l'intention de vous laisser ces documents. Ce sont des chiffres qui nous sont fournis par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Depuis la première demande, en 1987, il y a eu 276 demandes. Cent soixante-dix-huit décisions ont été rendues, et une réduction du délai a été accordée dans 146 cas. La Commission nationale des libérations conditionnelles a accordé une libération conditionnelle dans 134 cas.

To come back to what the minister was saying, the statistics we have show that no one released on parole has committed another murder.

Senator Carstairs: Presumably rehabilitation has worked. Can one interpret that from those statistics?

Mr. Giokas: I am not in a position to say whether rehabilitation has worked, senator.

Senator Carstairs: Yet the reality is they have not committed another murder.

Mr. Giokas: No, they have not committed another murder. However, as the minister stated, there have been some who have committed other crimes. I do not have those statistics before me now, though can I get them. Certainly, the National Parole Board will have them.

Senator Carstairs: We need to differentiate between whether they have committed a crime or have violated their parole. That is a distinct difference. I hope the National Parole Board will be before us.

Mr. Giokas: My information here is that, of the 134 who received parole, four were deported, three have been temporarily detained, 11 have been returned to custody, 13 people have died, and there is one offender who is out on bail.

The Chair: So 11 have been returned to custody, is that right?

Mr. Giokas: That is my information.

The Chair: Could I explore some of the elements of this situation in connection with victims? The way the system now works, a murderer has the right after 15 years to apply to a judge to seek permission to apply to another judge and a jury, seeking permission from them, to apply to the National Parole Board to seek parole; you have the right to apply for the right to apply for the right to apply.

How long does the process take, on average, from the time the offender submits the application for the first round through to a decision from the parole board, if he makes it through that series of screens?

Also, how many times do victims' families have the right to make representations, and how many times are they expected to make representations? Do you know that?

Ms. Kane: The length of time it takes varies case by case. When the applicant brings their application, they are sometimes eligible but they go well beyond the 15 years before they bring their application —

The Chair: I am talking about from the time the first application goes in.

Pour en revenir à ce que disait le ministre, les statistiques dont nous disposons révèlent qu'aucun délinquant jouissant d'une libération conditionnelle n'a commis d'autres meurtres.

Le sénateur Carstairs : On peut supposer que la réadaptation a fonctionné. Peut-on tirer cette conclusion de ces statistiques?

M. Giokas : Je ne suis pas en mesure de vous dire si la réadaptation a fonctionné, madame.

Le sénateur Carstairs : Néanmoins, il est vrai qu'ils n'ont pas commis d'autres meurtres.

M. Giokas : Non, ils n'ont pas commis d'autres meurtres. Cependant, comme l'a signalé le ministre, certains d'entre eux ont commis d'autres crimes. Je n'ai pas de statistiques à ce sujet avec moi, mais je peux les obtenir. La Commission nationale des libérations conditionnelles en a sûrement.

Le sénateur Carstairs : Il faut établir une distinction et savoir s'ils ont commis un crime ou violé les conditions de leur libération conditionnelle. C'est une distinction importante. J'espère que la Commission nationale des libérations conditionnelles viendra témoigner.

M. Giokas : D'après l'information dont je dispose, des 134 délinquants qui ont obtenu une libération conditionnelle, quatre ont été expulsés, trois ont fait l'objet d'une détention temporaire, onze ont été réincarcérés, 13 sont décédés, et un délinquant est en liberté sous caution.

La présidente : Il y en a donc onze qui ont été réincarcérés. C'est bien cela?

M. Giokas : C'est l'information dont je dispose.

Le président : Puis-je me pencher sur certains éléments de cette situation en fonction des victimes? De la façon dont le système fonctionne actuellement, un meurtrier peut, après 15 ans, présenter une demande à un juge afin d'obtenir l'autorisation de présenter une demande à un autre juge et à un jury, dans le but que ceux-ci lui permettent de présenter une demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour obtenir une libération conditionnelle. Vous avez le droit de demander le droit de demander le droit de présenter une demande.

Combien de temps, en moyenne, dure le processus à partir du moment où le délinquant présente une demande à la première étape jusqu'au moment où la Commission nationale des libérations conditionnelles prend une décision, si l'affaire se rend jusque-là?

J'aimerais aussi savoir, si vous le savez, combien de fois les familles des victimes ont le droit de faire des déclarations et combien de fois on leur demande de le faire?

Mme Kane : La durée du processus varie d'un cas à un autre. Quand les délinquants présentent leur demande, ils sont parfois admissibles, mais ils peuvent dépasser de beaucoup le délai de 15 ans avant de présenter leur demande.

Le président : Je parle de la durée du processus à partir du moment où la première demande est faite.

Ms. Kane: It will vary. When officials appear from the Correctional Service of Canada or the National Parole Board, Correctional Service of Canada will probably be better positioned to indicate how long those processes take.

It will also depend on what court they bring them to and how busy that particular court is — whether they are bringing the application in Ontario or in another province. It will vary.

I am not able to tell you how long it would take from the beginning of that application process to the National Parole Board hearing being scheduled.

With respect to where the victims have a role, changes were made to the common law and in the Criminal Code over the last several years. At the present time, where the victim has a role to play is at the hearing.

When the screening process has been done and there is a determination that the jury will be empanelled to hear the faint hope application, the victims' families — and it is defined in the Criminal Code who that includes because the victim is unfortunately deceased — have an opportunity to bring what is analogous to a victim impact statement at that point in time. That can talk to the harm they have suffered, both at the time of the original offence and in the intervening years.

It is up to them whether they want to make that submission. There is no obligation on their part to do so. Many victims have told us, because we have had many consultations with victims, that they feel they must do so; it is part of the process and they are standing up for their family member who they have lost. However, they do not have an obligation to do so.

They can do it in writing. They also have an opportunity to make oral submissions, but there are some circumstances where that is not permitted. They are also then entitled to make submissions at the actual National Parole Board hearing if the application is successful. Again, they can do so in writing and, with agreement, can make oral submissions to the National Parole Board. That information, in both cases, is provided to the offender in advance so they know what the victim has to say, what information will be taken into account.

I should also add that, at the stage of the victim's involvement at the court proceedings, there is a fund at the Department of Justice that assists those victims to attend that proceeding and also to attend the National Parole Board hearings. They can get financial assistance so they can travel, because it is often not in their home area where those proceedings take place.

The Chair: Are there national standards for things like time, when you get to make an impact statement and what kind of statement you can make, or are these left to individual provinces that administer justice?

Mme Kane : Cela varie. Quand des représentants officiels du Service correctionnel du Canada ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles du Service correctionnel du Canada témoigneront, ils seront probablement mieux placés pour vous parler de la durée de ce processus.

Cela dépend aussi du tribunal chargé de l'affaire et de la mesure dans laquelle ce tribunal est occupé — par exemple, si la demande est présentée en Ontario ou dans une autre province. Le délai variera.

Je ne peux pas vous dire combien de temps peut s'écouler entre le début du processus de demande et le moment prévu de l'audience devant la Commission nationale des libérations conditionnelles.

En ce qui concerne les rôles des victimes, des changements ont été apportés au common law et au Code criminel au cours des dernières années. À l'heure actuelle, la victime a un rôle à jouer au moment de l'audience.

Une fois que le processus de sélection est terminé et que l'on sait qu'un jury sera constitué pour entendre la demande au titre de la disposition de la dernière chance, la famille de la victime — le Code criminel contient une définition permettant de savoir qui fait partie de la famille de la victime, puisque celle-ci est malheureusement décédée — a la possibilité de présenter l'équivalent d'une déclaration de la victime à ce moment. Elle peut y parler des dommages qui lui ont été faits, tant au moment où le crime a été commis que pendant les années qui ont suivi.

La famille peut décider de faire cette déclaration ou non. Il ne s'agit pas d'une obligation. De nombreuses victimes nous ont dit — parce que nous avons consulté des victimes à de multiples reprises — qu'elles estimaient avoir le devoir de le faire; cela fait partie du processus, et elles veulent parler au nom du membre de leur famille qui est disparu. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une obligation.

Les familles peuvent le faire par écrit. Elles peuvent aussi faire une déclaration de vive voix, mais, dans certains cas, ce n'est pas permis. Si la demande est accueillie, elles ont aussi le droit de faire une déclaration pendant l'audience devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Encore une fois, elles peuvent le faire par écrit, mais aussi de vive voix s'il y a eu une entente au préalable. Dans les deux cas, l'information est transmise au préalable au délinquant afin qu'il sache ce que la victime a à dire et qu'il soit au courant de l'information qui sera prise en considération.

Il faut aussi que j'ajoute qu'il existe, au ministère de la Justice, un fonds qui permet, à l'étape où les victimes prennent part aux procédures judiciaires, d'aider ces victimes à assister aux procédures de même qu'aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le fonds leur offre une aide financière pour se déplacer parce que, bien souvent, les procédures ne se déroulent pas dans leur région.

Le président : Est-ce qu'il existe des normes nationales pour des aspects comme le moment où vous pouvez faire une déclaration de la victime ou le type de déclaration que vous pouvez faire, ou si les responsables de la justice dans chaque province s'en occupent?

Ms. Kane: The victims' services groups that exist in each province will assist the victims with their submissions. When it gets to the National Parole Board stage, there are victim coordinators, employed by the National Parole Board and others with the Correctional Service of Canada, who will provide that assistance to the victims if they are not receiving it from another agency. We are also aware there are non-governmental organizations that do provide some assistance to victims and may sometimes attend with them for moral support as well.

The Chair: I have a horrible feeling that, if I was a member of a victim's family, I would feel I was facing a bureaucratic thicket here that I would not really understand, but I may be wrong about that.

Ms. Kane: We have had very good feedback from victims of crime who have gone through these processes after all this assistance has been put in place. Obviously, they do not want to be there; they would like to turn back time. However, given that they are in that difficult situation, the evaluations of the programs that are in place now have been very positive in terms of the assistance provided to victims to get through that process — to receive the information to know what is going on and to get the feedback on what decisions have been by the courts and by the parole board.

Senator Baker: That was a very good answer to the question, Ms. Kane.

When you remove the faint hope clause, the person so affected will have a right to apply for the same thing in two different ways. One would be through the courts, as Mr. Latimer did, and the other way would be under section 749, which is in the same section of the Criminal Code that we are talking about.

I do know that there are, each year, some applications to the federal minister and then a reference to the National Parole Board. Do the witnesses know how many you have had even without this bill; how many applications have been made directly to the cabinet under section 749? Would you have those numbers?

Ms. Kane: No, I am sorry, senator, we do not have those numbers because that process is administered by the National Parole Board. When the officials appear, they may be able to answer that, or we could undertake to inquire on your behalf and get that information for you.

Senator Baker: I suggest, Madam Chair, regarding Senator Boisvenu's question that comes under the Corrections and Conditional Release Act, section 107 — this release prior to eligibility, day parole and so on — that perhaps we should have

Mme Kane : Les groupes d'aide aux victimes qui existent dans chaque province aident les victimes à préparer leur déclaration. Une fois que l'affaire est rendue à l'étape de l'audience devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, il y a des coordonnateurs des victimes, qui travaillent pour la Commission nationale des libérations conditionnelles ou pour le Service correctionnel du Canada, qui offrent de l'aide aux victimes si celles-ci n'en reçoivent pas d'autres groupes. Nous savons qu'il y a aussi des organismes non gouvernementaux qui offrent certaines formes d'aide aux victimes et qui peuvent parfois assister avec elles aux audiences pour leur offrir du soutien moral.

Le président : J'ai le sentiment terrible que, si je faisais partie de la famille d'une victime, j'aurais l'impression de me retrouver devant un embrouillamini bureaucratique que j'aurais l'impression de ne pas véritablement comprendre, mais je me trompe peut-être.

Mme Kane : Nous recevons de très bons commentaires de victimes d'actes criminels qui sont passées par le processus au sujet de toute l'aide qui a été mise en place. Évidemment, elles préféreraient être ailleurs; elles aimeraient pouvoir remonter le temps. Néanmoins, si l'on tient compte du fait qu'elles vivent une situation difficile, les évaluations des programmes actuellement en place et de l'aide qu'ils offrent aux victimes pour passer par ce processus ont été très positives — il peut s'agir de recevoir de l'information pour savoir ce qui se passe et pour savoir quelles sont les décisions qui se sont rendues devant les tribunaux et devant la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le sénateur Baker : Vous avez très bien répondu à la question, madame Kane.

Si vous éliminez la disposition de la dernière chance, les personnes visées par celle-ci pourront recourir à deux méthodes distinctes pour présenter une demande dans le but d'obtenir la même chose. Elles pourront s'adresser aux tribunaux, comme l'a fait M. Latimer, et elles pourront présenter une demande en vertu de l'article 749, qui se trouve dans la même partie du Code criminel que l'article dont nous parlons.

Je sais qu'il y a, chaque année, des demandes présentées au ministre fédéral puis renvoyées à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Est-ce que les témoins savent combien de demandes de ce type il y a eu avant l'adoption de ce projet de loi? Combien de demandes ont été présentées directement au Cabinet aux termes de l'article 749? Possédez-vous cette information?

Mme Kane : Non. Je m'excuse, sénateur, mais nous n'avons pas cette information puisqu'il s'agit d'un processus administré par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Quand des responsables de cet organisme viendront témoigner, ils pourront peut-être vous la fournir. Nous pouvons aussi tenter de nous informer à ce sujet en votre nom puis vous transmettre l'information.

Le sénateur Baker : Au sujet de la question du sénateur Boisvenu concernant l'article 107 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition — sur la mise en liberté avant l'admissibilité, la semi-liberté, et cetera — je

some witnesses who administer that particular act, because he is absolutely correct we should have some explanation on that.

The Chair: We will see what we can arrange.

Mr. Giokas: Madam Chair, could I go back and answer part of Senator Baker's earlier question that I left unanswered?

The Chair: About the international transfer? Yes.

Mr. Giokas: I went off into the second degree murder situation a bit too much, but I will take you back in time. Prior to 1976, for capital murder, you had to serve 10 years' parole ineligibility. That is what the 10 years refers to. After 1976, when first degree murder replaced capital murder and the faint hope clause came in, you could apply for eligibility to be eligible after 15 years, and that is reflected in subsection (a). Now in subsection (b), it is 25 years as a result of these amendments.

Senator Baker: For first degree murder?

Mr. Giokas: Yes. I apologize for going off into a discussion of second degree murder.

Senator Baker: You gave an excellent answer to that.

Mr. Giokas: Thank you.

The Chair: We always appreciate precision and clarity, so never apologize for that.

There being no further questions for the officials, I will thank them and proceed with our next witnesses.

Continuing our study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act, we are delighted to have back before this committee another witness from whom we have previously heard on other matters, and always to our profit, Howard Sapers, Correctional Investigator of Canada. He is accompanied by Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel at the Office of the Correctional Investigator.

Please proceed with your statement, Mr. Sapers.

Howard Sapers, Correctional Investigator of Canada, Office of the Correctional Investigator: Thank you, and it is a privilege to come back before this committee. If I sound a little out of breath, it is because we made our way here as quickly as we could.

We are here to provide the views of the Office of the Correctional Investigator on the impact of Bill S-6, the serious time for the most serious crime act. As the Correctional Investigator of Canada, I can speak to the likely impacts that this act would have on federal corrections. I will ask Mr. Zinger

propose, madame la présidente, que nous invitions des témoins qui s'occupent de l'administration de cette loi en particulier, parce que je suis tout à fait d'accord pour dire que nous avons besoin d'explications à ce sujet.

Le président : Nous allons voir ce que nous pouvons organiser.

M. Giokas : Madame la présidente, puis-je revenir en arrière et répondre en partie à la question posée plus tôt par le sénateur Baker à laquelle je n'avais pas répondu?

Le président : À propos des transfèrements internationaux? Oui.

M. Giokas : Je suis entré un peu trop dans les détails concernant la question du meurtre au deuxième degré, mais j'aimerais vous ramener en arrière. Avant 1976, quand vous étiez déclaré coupable de meurtre qualifié, vous deviez purger une période de 10 ans pendant laquelle vous n'étiez pas admissible à une libération conditionnelle. C'est à cette période que renvoient les 10 ans. Après 1976, quand le meurtre qualifié a été remplacé par le meurtre au premier degré et que la disposition de la dernière chance a été adoptée, vous pouviez présenter une demande d'admissibilité après 15 ans, et c'est ce que reflète l'alinéa *a*). Ensuite, l'alinéa *b*) mentionne un délai de 25 ans en raison de ces amendements.

Le sénateur Baker : Pour le meurtre au premier degré?

M. Giokas : Oui. Je m'excuse de m'être lancé dans une discussion sur les meurtres au deuxième degré.

Le sénateur Baker : Vous avez très bien répondu à la question.

M. Giokas : Merci.

La présidente : Nous vous sommes toujours reconnaissants de votre précision et de votre clarté. Je vous prie donc de ne jamais vous excuser de cela.

Comme personne n'a d'autres questions à poser aux représentants du ministère, je vais les remercier, et nous allons passer aux prochains témoins.

Pour la suite de son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, le comité est enchanté d'accueillir un autre témoin ayant déjà témoigné devant lui — de façon toujours profitable pour nous —, à savoir Howard Sapers, enquêteur correctionnel du Canada. Il est accompagné d'Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général au Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Veuillez commencer votre déclaration préliminaire, monsieur Sapers.

Howard Sapers, enquêteur correctionnel du Canada, Bureau de l'enquêteur correctionnel : Merci. C'est un privilège pour moi d'avoir l'occasion de me présenter de nouveau devant le comité. Si je semble un peu à bout de souffle, c'est parce que nous nous sommes dépêchés pour arriver le plus vite possible.

Nous sommes ici pour faire connaître l'opinion du Bureau de l'enquêteur correctionnel sur l'incidence du projet de loi S-6 intitulé Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves. En ma qualité d'enquêteur correctionnel du Canada, je peux traiter des incidences que cette

to discuss the role and mandate of the Office of the Correctional Investigator, and I will then address the faint hope clause and penalties for murder in the Canadian context. Mr. Zinger will address the likely impacts of this bill on aging and older offenders. To conclude, I will speak to the bill's impacts on correctional programming and motivation for long-term offenders, as well as frame this bill in the context of already enacted legislation and policy reforms.

[Translation]

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel, Office of the Correctional Investigator: The Office of the Correctional Investigator was established in 1973 to function as an independent ombudsman for federally sentenced offenders. The Office is mandated under Part III of the Corrections and Conditional Release Act to conduct investigations into problems of offenders related to the decisions, recommendations, acts or omissions of the Correctional Service of Canada.

As an ombudsman, the Office of the Correctional Investigator is concerned with ensuring that human rights and human dignity are respected in federal corrections. The Office currently employs 28 staff, who, on average, respond to over 6,000 offender inquiries and complaints annually.

[English]

Mr. Sapers: As the committee may be aware, the average time served in prison for first degree murder in Canada is 28.4 years. By comparison, the average time served for the same sentence in New Zealand, Scotland, Sweden and Belgium is approximately 12 years. The time served in Canada is already greater than that in most other advanced democracies, including the United States, with the exception of a life sentence without any possibility for parole.

Offenders serving a life sentence in Canada automatically spend at least the first two years of their sentence at a maximum security institution, regardless of their assessed risk. In Canada, a life sentence does, in fact, mean life. Offenders with a life sentence released into the community are supervised until the time of their death.

Relative to many other countries that Canada often compares itself to, offenders convicted of first degree murder in this country are already serving a more punitive sentence.

The history of the faint hope clause, or the 15-year judicial review, is tied to the abolishment of capital punishment in Canada in 1976. Criminal law amendments at that time acknowledged that offenders have the capacity to change, to be rehabilitated and to become law-abiding citizens, even after the most serious transgressions. The faint hope clause was thus intended to

loi aura vraisemblablement sur les services correctionnels fédéraux. Je demanderai au directeur exécutif et avocat général de mon bureau, M. Ivan Zinger, de parler du rôle et du mandat du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. J'aborderai ensuite la « clause de la dernière chance » et les peines infligées pour meurtre dans le contexte du Canada. M. Zinger traitera pour sa part des incidences que ce projet de loi risque d'avoir sur les délinquants âgés. Pour terminer, je parlerai des incidences de ce projet de loi sur les programmes correctionnels et la motivation des détenus condamnés à des peines de longue durée, avant de situer ce projet de loi dans le contexte d'autres réformes de textes législatifs et de politiques déjà adoptés.

[Français]

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général, Bureau de l'enquêteur correctionnel : Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a été créé en 1973 pour tenir lieu d'ombudsman indépendant aux délinquants. Sous responsabilité fédérale, le bureau a pour mandat, aux termes de la partie 3 de la Loi sur les systèmes correctionnels et la mise en liberté sous conditions, d'enquêter sur les problèmes des délinquants résultant des décisions, des recommandations, des agissements ou des omissions de Service correctionnel Canada.

En tant qu'ombudsman, le Bureau de l'enquêteur correctionnel s'assure que les droits de la personne et la dignité humaine sont respectés dans le système correctionnel fédéral. Le bureau emploie actuellement 28 personnes qui, en moyenne, répondent à plus de 6 000 demandes et plaintes émanant de délinquants et délinquantes chaque année.

[Traduction]

M. Sapers : Comme le comité le sait peut-être, la durée moyenne d'une peine d'emprisonnement pour meurtre au premier degré au Canada est de 28,4 ans. À titre de comparaison, la durée moyenne d'une même peine en Nouvelle-Zélande, en Écosse, en Suède et en Belgique est d'environ 12 ans. La peine purgée au Canada est déjà plus longue que dans la plupart des autres démocraties évoluées, y compris les États-Unis — à l'exception d'une condamnation à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle.

Les délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité au Canada passent d'office au moins deux ans dans un établissement à sécurité maximale, quel que soit le risque qu'ils représentent. Au Canada, une peine d'emprisonnement à perpétuité est effectivement une peine à perpétuité. Les délinquants condamnés à perpétuité remis en liberté dans la collectivité font l'objet d'une surveillance jusqu'à leur mort.

Par rapport à de nombreux autres pays auxquels on compare souvent le Canada, les délinquants reconnus coupables de meurtre au premier degré dans ce pays purgent déjà une peine de nature plus punitive.

L'historique de la « clause de la dernière chance » — ou révision judiciaire après 15 ans — est lié à l'abolition de la peine de mort au Canada en 1976. Les modifications apportées au droit pénal à l'époque reconnaissaient que les délinquants pouvaient changer, être réhabilités et devenir d'honnêtes citoyens, même après avoir commis les transgressions les plus abominables. La

motivate offenders serving long-term sentences, giving them the hope that their efforts to address the factors that contributed to their crime could be formally recognized, and further, that their efforts to reform could have a direct impact on their conditions of confinement and their potential reintegration. The 15-year judicial review is only concerned with the amount of time that an offender is ineligible to apply for parole. It does not guarantee that the offender will be granted parole. In fact, less than 150 offenders have ever had their parole ineligibility period reduced since the first judicial review hearing in 1987.

Senators may be interested to know that the average age of an offender on admission to federal custody is 33 years. If enacted, Bill S-6 would impose an automatic parole ineligibility period of 25 years for offenders sentenced to life imprisonment for murder in the first or second degrees. Approximately 19 per cent of offenders — or 4,300 — under federal sentence today, including those who are supervised in the community, are serving life sentences. These offenders will likely become elderly or older before they are even considered eligible to apply for parole.

In this respect, my office is particularly concerned with the impact of this bill on the older offender population. Older offenders have been historically defined by the Correctional Service of Canada as being 50 years old and older. Mr. Zinger will explain later why the cut-off of 50 years is used in correctional settings to define elderly or older offenders.

Today, the percentage of older offenders among the prison population is about 18 per cent — that is, of those in custody — or about 2,400 federal inmates, 351 of whom are 65 years old or older. The older offender population includes a cross-section of inmates, including those identified as being of special interest to my office, such as federally sentenced women, offenders of Aboriginal origin and offenders with mental health concerns. Since 2005, there has been a 23-per-cent increase in the number of older offenders in federal custody.

[Translation]

M. Zinger: Consistent with the overall “greying” of the Canadian adult population, the number of older offenders in federal custody continues to grow annually. A “greying” inmate population presents an array of demands and needs, substantially different from those of the general population.

Some of the challenges that the Service faces in the management of older offenders is exemplified in the profile of Warkworth Institution, a medium-security penitentiary in the Ontario region. Recent data indicates that 21 per cent of offenders in this institution are over the age of 50. On any given day, there are between 15 and 20 offenders who experience

« clause de la dernière chance » avait ainsi pour objet de motiver les délinquants purgeant des peines de longue durée, de leur redonner espoir que leurs efforts visant à remédier aux facteurs qui avaient contribué à leur crime pouvaient être officiellement reconnus, et que leurs efforts en vue de s'amender pouvaient avoir un effet direct sur leurs conditions d'isolement et leur éventuelle réinsertion. L'examen judiciaire après 15 ans porte uniquement sur la durée pendant laquelle un contrevenant n'est pas admissible à une mise en libération conditionnelle. Il ne garantit pas que le délinquant obtiendra sa mise en liberté conditionnelle. En fait, moins de 150 délinquants ont bénéficié d'une réduction de leur période d'inadmissibilité à une libération conditionnelle depuis la première audience de révision judiciaire en 1987.

Sans doute intéressera-t-il les sénateurs de savoir que l'âge moyen d'un délinquant à son admission dans le Service correctionnel fédéral est de 33 ans. S'il est adopté, le projet de loi S-6 imposera une période automatique d'inadmissibilité à une libération conditionnelle de 25 ans aux délinquants condamnés à la prison à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré. Environ 19 p. 100 des délinquants sous responsabilité fédérale — ce qui représente 4 300 délinquants, y compris ceux sous surveillance dans la collectivité — purgent aujourd'hui une peine à perpétuité. Ces délinquants deviendront vraisemblablement « âgés » avant qu'on n'étudie jamais la possibilité de les mettre en liberté conditionnelle.

C'est à cet égard que mon bureau craint tout particulièrement l'incidence de ce projet de loi sur la population des délinquants âgés. Historiquement parlant, le Service correctionnel du Canada a toujours défini les délinquants âgés comme étant ceux qui ont au moins 50 ans. M. Zinger expliquera plus tard pourquoi l'âge de 50 ans ou plus sert dans le milieu correctionnel à définir les délinquants âgés.

Aujourd'hui, le pourcentage de délinquants âgés dans la population carcérale est d'environ 18 p. 100, soit environ 2 400 détenus fédéraux; de ce nombre, 351 ont 65 ans ou plus. La population carcérale âgée comprend un échantillon représentatif de détenus, dont ceux qui présentent un intérêt particulier pour mon bureau : les femmes purgeant une peine fédérale, les délinquants d'origine autochtone et les délinquants qui présentent des problèmes de santé mentale. Depuis 2005, on a constaté une augmentation de 23 p. 100 du nombre de délinquants âgés purgeant une peine de ressort fédéral.

[Français]

M. Zinger : Avec le grisonnement global de la population canadienne d'âge adulte, le nombre de délinquants âgés sous responsabilité fédérale ne cesse d'augmenter chaque année. Une population carcérale grisonnante présente un éventail de demandes et de besoins nettement différent de ceux de la population générale.

Certaines des difficultés auxquelles le service se heurte dans la gestion des délinquants âgés sont symbolisées dans le profil de l'établissement Warkworth, établissement à sécurité moyenne dans la région de l'Ontario. Selon de récentes données, 21 p. 100 des délinquants de cet établissement ont plus de 50 ans. Entre 15 et 20 délinquants éprouvent des problèmes ambulatoires et doivent

major ambulatory issues and have to use a wheelchair, walker or cane. These offenders are often unable to participate in routine activities, such as outdoor recreation, programming and meals in common areas, due to the physical design and infrastructure of the institution.

Health problems are prevalent in the older offender population, and several inmates will require palliative care as a result of ongoing illness.

Currently, there is only one psychologist on staff caring for close to 600 inmates. The offender population over 50 years of age is not a healthy one.

Their lifestyles prior to incarceration typically include chronic substance abuse, homelessness, poor diets or serious mental health issues, which, when combined, take their toll on physical health.

The treatment of chronic diseases within corrections, including cancer, emphysema, diabetes, cardiovascular diseases, Hepatitis C, and HIV/AIDS, is becoming more of an issue.

The service already has a \$190-million annual health care budget. Offenders serving a life sentence for first-degree murder are currently ineligible for conditional release on compassionate grounds, that is, release of terminally ill offenders into the community so that they can die closer to family.

They are eligible for escorted temporary absences on compassionate grounds, but only three years prior to completion of their parole ineligibility. The current criteria remain extremely restrictive for this type of release.

Ill offenders serving life sentences are dying in prison, sometimes in very tragic and less than dignified conditions. They are afforded no opportunity to spend palliative time with the support of family and friends.

As Mr. Sapers has mentioned in his remarks, the design and infrastructure of a typical federal penitentiary do not consider the aging and elderly offender. Physical ambulation and accessibility, independent care and living ability, palliative care, employment and vocational programming for older offenders are all concerns that should be considered in relation to this bill.

It is important that we consider the impacts of Bill S-6 on the diverse needs of an aging offender population. The challenges presented here are not new; the costs and needs associated with aging with dignity in a federal penitentiary will only increase in the years to come.

[English]

Mr. Sapers: I would like to shift attention to a trend in corrections that the Office of the Correctional Investigator monitors on an ongoing basis: access to correctional programs.

utiliser un fauteuil roulant, un déambulateur ou une canne. Ces délinquants sont souvent incapables de participer aux activités courantes comme les loisirs à l'extérieur, les programmes et les repas pris dans des zones communes à cause de la conception matérielle et les infrastructures de l'établissement.

Les problèmes de santé sont très courants dans la population carcérale âgée et plusieurs détenus auront besoin de soins palliatifs à cause de maladies chroniques.

Actuellement, il n'y a qu'un seul psychologue au sein de l'effectif qui prend soin de près de 600 détenus. La population de délinquants âgés de plus de 50 ans n'est pas en bonne santé.

Avant d'être incarcérés, beaucoup étaient des toxicomanes chroniques, des sans-abri, des personnes qui s'alimentaient mal ou qui avaient de sérieux problèmes de santé mentale, ce qui peut sérieusement compromettre l'état de santé physique.

Le traitement des maladies chroniques dans le service correctionnel, notamment du cancer, de l'emphysème, du diabète, des maladies cardiovasculaires, de l'hépatite C et du VIH/sida est de plus en plus problématique.

Le service a déjà un budget annuel de soins de santé de 190 millions de dollars. Actuellement, les délinquants qui purgent une peine à perpétuité pour meurtre au premier degré ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle pour des raisons de compassion, c'est-à-dire la mise en liberté au sein de la collectivité des détenus en phase terminale d'une maladie pour leur permettre de mourir entourés de leur famille.

Ils ont la permission de sortir sans escorte pour des raisons humanitaires, mais uniquement trois ans avant d'avoir terminé leur période d'inadmissibilité à une libération conditionnelle. Les critères en vigueur demeurent extrêmement restrictifs à l'égard de ce type de libération.

Les délinquants malades qui purgent une peine à perpétuité meurent en prison, parfois dans des conditions tragiques et en l'absence de dignité. On ne leur laisse aucune chance de recevoir des soins palliatifs avec l'appui de leur famille et de leurs amis.

Comme l'a dit M. Sapers dans ses propos, la conception et les infrastructures d'un établissement carcéral fédéral type ne tiennent pas compte des délinquants âgés. Les déplacements physiques et l'accessibilité, les soins pour maximiser l'indépendance, les soins palliatifs, l'emploi et les programmes professionnels destinés aux délinquants âgés sont autant de préoccupations dont il y a lieu de tenir compte par rapport à ce projet de loi.

Il importe de tenir compte des répercussions du projet de loi S-6 sur les besoins divers d'une population carcérale vieillissante. Les défis exposés ici n'ont rien de nouveau. Les coûts et les besoins qui se rattachent au vieillissement dans la dignité dans un établissement carcéral fédéral ne feront qu'augmenter dans les années à venir.

[Traduction]

M. Sapers : J'aimerais attirer l'attention sur une tendance des services correctionnels que le Bureau de l'enquêteur correctionnel surveille en permanence : l'accès aux programmes correctionnels.

At intake assessment, the correctional needs of individual offenders are documented and appropriate correctional programming is assigned. The service faces a variety of pressures around programming, not the least of which, deal with ensuring access and availability of programs, as well as ensuring correctional program completion prior to parole eligibility dates.

There are program waiting lists, delays in necessary assessments required for program participation, and capacity issues related to educational preparation prior to program entry. Increasingly, offenders only receive correctional programming near the end of their sentence, and priority is given to those near or already beyond their parole eligibility dates.

Bill S-6 will increase the period of time that long-term offenders will wait before receiving correctional programming. Based on the 25-year parole ineligibility period, the service would have an additional 10 years before offenders serving life sentences would be prioritized for correctional programming. This ultimately means that long-term offenders, in the absence of meaningful work opportunities or vocational training, would remain relatively disengaged from their correctional plan for much of their sentence. Extended periods of idle time will most definitely impact on motivation levels for long-term offenders, especially as they age in custody and as their health invariably deteriorates.

Under the Correctional Service of Canada's transformation agenda, programs and interventions are intended to emphasize vocational training and employment readiness. The transformation agenda, while recognizing that the vast majority of offenders are serving shorter sentences, does not address the needs of long-term offenders who, in all likelihood, will be approaching retirement age at the time they are given access to programs and are released into the community.

What meaningful role will programming and vocational training play for these offenders? It is impossible to assess the impact of Bill S-6 without also considering the context in which this bill is proposed, and the impact it will have in conjunction with already enacted and proposed legislation. There has been significant activity in the area of criminal law and sentencing reform in the past few years. Recently enacted legislation will result in significant increases in the offender population and in the number of offenders serving longer sentences.

Au moment de l'évaluation initiale, les besoins correctionnels des délinquants sont décrits, et des programmes correctionnels adaptés à leurs besoins leur sont assignés. Le service se heurte à diverses pressions au sujet des programmes, notamment, et non la moindre, celle d'assurer l'accès et l'accessibilité des programmes, mais également de veiller au parachèvement des programmes correctionnels avant les dates d'admissibilité à une libération conditionnelle.

Il y a des listes d'attente pour les programmes, des retards dans les évaluations nécessaires à la participation à ces programmes et des problèmes de capacité qui ont trait à la préparation éducative avant d'être admis à un programme. De plus en plus, les délinquants ne bénéficient de programmes correctionnels que vers la fin de leur peine, et la priorité est accordée à ceux et celles qui approchent de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ou qui l'ont déjà dépassée.

Le projet de loi S-6 aura pour effet de rallonger la période minimale qui devra s'écouler avant que les délinquants purgeant une peine de longue durée puissent se prévaloir des programmes correctionnels. Si l'on se fonde sur la durée d'inadmissibilité de 25 ans à une libération conditionnelle, le service devra majorer de 10 ans le délai qui s'écoule avant que les délinquants condamnés à perpétuité ne bénéficient de la priorité pour pouvoir participer à des programmes correctionnels. Cela signifie en définitive que les délinquants qui purgent une peine de longue durée, faute de possibilités de travail utiles ou de formation professionnelle, resteront relativement démobilisés à l'égard de leur plan correctionnel pendant une bonne partie de leur peine. De longues périodes de temps improductif auront incontestablement un effet sur le niveau de motivation des délinquants purgeant une peine de longue durée, en particulier à mesure qu'ils vieillissent dans un établissement fédéral et que leur état de santé se détériore immanquablement.

Dans le cadre du Programme de transformation du Service correctionnel du Canada, les programmes et les interventions ont pour but d'insister sur la formation professionnelle et l'aptitude à l'emploi. Tout en reconnaissant que l'immense majorité des délinquants purgent des peines de courte durée, le Programme de transformation ne tient pas compte des besoins des délinquants qui purgent une peine de longue durée et qui, selon toute vraisemblance, approcheront de l'âge de la retraite au moment où ils ont finalement accès aux programmes et où ils sont remis en liberté au sein de la collectivité.

Quelle est l'utilité des programmes et de la formation professionnelle pour ces délinquants? Il est impossible d'évaluer les répercussions du projet de loi S-6 sans tenir compte du contexte dans lequel ce projet de loi est présenté, de l'incidence qu'il aura parallèlement aux lois déjà adoptées et que l'on prévoit adopter. Il y a foisonnement d'activités dans le domaine de la réforme du droit pénal et des peines depuis quelques années. Les textes de loi récemment adoptés se traduiront par des augmentations très nettes de la population carcérale et du nombre de délinquants qui purgent des peines de longue durée.

I have previously spoken on the likely impacts that these measures will have on the rate, cost, length and distribution of incarceration. Almost certainly, the cumulative effect of legislative and policy reform will have disproportionate impacts on Canada's most vulnerable populations, including Aboriginal peoples, those with addictions, substance abuse problems and the mentally ill.

The costs and impacts of Bill S-6 must be considered in the context of recent changes to our criminal justice system. These costs will be incurred for several years, and decisions made today will end up being very expensive into the future. Using today's numbers, each additional year of incarceration in a medium security institution, such as Warkworth, will cost \$87,498 compared to \$24,825 if that offender was to be supervised in the community.

In conclusion, repealing the faint hope clause will have significant impacts on the offender population. The 'graying' of the prison population already places tremendous pressure on the service to accommodate the needs of long-serving offenders. The service will have to address limitations in its physical infrastructure as well as meeting increasing demands on health and palliative care.

In terms of correctional interventions, the service will have an additional challenge to motivate long-term offenders throughout their entire 25-year sentence. Current program and intervention models focusing on employment readiness simply do not address the needs of long-serving offenders approaching retirement age.

There are issues regarding the cumulative costs and impacts of this bill when considered in the context of other recent criminal justice initiatives. We need to strike an appropriate balance between measures that are designed to incapacitate and deter against other equally important principles of reintegration and reform.

Thank you for inviting my office to appear before this committee. I know that the issues we have raised will be carefully examined and we welcome your questions.

The Chair: Thank you for your presentation. We will begin our questioning with Senator Wallace.

Senator Wallace: Thank you for your presentation, gentlemen.

Mr. Sapers, as you point out, and obviously, not surprising considering the important role you play, your concern is that with the offender population and with the rights and conditions that affect offenders. That is obviously important and we are thankful for the work you do.

J'ai déjà parlé des incidences probables que ces mesures auront sur le taux, le coût, la durée et la distribution des peines d'incarcération. On peut prévoir avec quasi-certitude que les réformes législatives et politiques auront des conséquences disproportionnées sur les populations les plus vulnérables du Canada, parmi lesquelles les Autochtones, les personnes ayant des dépendances et des problèmes de toxicomanie ou de consommation d'alcool, sans oublier les maladies mentales.

Il faut donc tenir compte des coûts et des incidences du projet de loi S-6 dans le contexte des récentes réformes apportées au système de justice pénale. Ces coûts dureront pendant plusieurs années et les décisions prises aujourd'hui finiront par coûter très cher à l'avenir. Si l'on se fonde sur les données d'aujourd'hui, chaque année supplémentaire d'emprisonnement dans un établissement à sécurité moyenne comme celui de Warkworth coûtera 87 498 \$, contre 24 825 \$ si le délinquant était réintégré sous surveillance dans la collectivité.

En conclusion, l'abrogation de la « clause de la dernière chance » aura de sérieuses répercussions sur la population carcérale. Le « grisonnement » de cette population exerce déjà de lourdes pressions sur le service pour qu'il réponde aux besoins des délinquants qui purgent une peine de longue durée. Le service devra résoudre les limites de ses infrastructures matérielles, en plus de faire face à l'alourdissement des pressions qui s'exercent sur les soins de santé et les soins palliatifs dans le contexte carcéral.

Pour ce qui est des interventions correctionnelles, le service devra relever un défi de plus, celui de motiver les délinquants qui purgent une peine de longue durée tout au long de leur peine de 25 ans. Les modèles de programmes et d'interventions actuels axés sur l'aptitude à l'emploi ne tiennent tout simplement pas compte des besoins des délinquants qui purgent une peine de longue durée et qui approchent de l'âge de la retraite.

Il y a des problèmes qui se rattachent aux coûts et aux incidences cumulatifs de ce projet de loi lorsqu'on l'examine dans le contexte d'autres initiatives récentes de justice pénale. Nous devons chercher à concilier des mesures dont le but est de priver de capacité et de dissuader et d'autres principes tout aussi importants de réinsertion et de réforme.

Je tiens à vous remercier d'avoir permis aux membres de mon bureau de témoigner aujourd'hui devant le comité. Je suis certain que les questions que nous avons soulevées feront l'objet d'un examen attentif.

La présidente : Merci de votre exposé. Nous allons commencer la période des questions avec le sénateur Wallace.

Le sénateur Wallace : Merci de votre exposé, messieurs.

Monsieur Sapers, comme vous l'avez souligné, ce qui vous préoccupe, c'est la population de délinquants, les droits des délinquants et les circonstances qui ont une incidence sur eux — bien entendu, cela va de soi, vu le rôle important que vous jouez. De toute évidence, il s'agit là de choses dont nous devons nous préoccuper, et nous vous sommes reconnaissants du travail que vous faites à cet égard.

As you allude to, one of the principles in sentencing, of course, is rehabilitation. It certainly is one of the objectives of sentencing.

As you are aware, the Criminal Code does set out the purpose and principles of sentencing and the objectives of sentencing, what is to be achieved through sentencing. Certainly, rehabilitation is one of those factors, but it is only one of six. I will quickly summarize the principles found in section 718. The others involve denunciation of unlawful conduct, deterring offenders, separating offenders from society, providing reparations to victims, promoting a sense of responsibility in offenders and acknowledgment of the harm done to victims, and of course, rehabilitation.

I point that out because we have had you appear before us in respect of other bills, and we get involved in these issues of trying to weigh the benefits of protecting society and at the same time protecting the rights of offenders. The emphasis on the offenders' rights and the legitimate need to rehabilitate seems to be the overwhelming discussion that takes place, yet it is only one factor and one of the objectives in the sentencing and I think it is important to remember that.

In considering the impact of Bill S-6, I suggest to you that we cannot look at the rehabilitation of offenders as the only focus, or perhaps even the most significant focus. I am sure you would agree with this. Rather, we cannot forget the importance, again, that the focus of sentencing is to provide protection to society. There are three other key issues: The denunciation of unlawful conduct, the deterrence of future offences, and the separation of offenders from society in order to protect them.

Do you accept that this weighing of objectives is important? I certainly understand the perspective you have on this from the perspective of offenders, but do you appreciate the dilemma that legislators have in trying to find this balance?

Mr. Sapers: I will try to be brief in my response because there is a tremendous background in terms of the question.

In case I run out of time, I will simply say that the concern we are sharing today with you is not about a life sentence. The purpose of a sentence is clear; it is articulated well in the Criminal Code. The purpose of the correctional system is also articulated very well in the Corrections and Conditional Release Act.

Comme vous l'avez indiqué, le prononcé des peines a notamment pour objectif la réinsertion sociale des délinquants. Il s'agit assurément de l'un des objectifs de l'imposition d'une peine.

Comme vous le savez, le Code criminel énonce l'objet et les principes qui sous-tendent le prononcé d'une peine de même que les objectifs poursuivis par ce moyen. La réinsertion sociale figure assurément au nombre de ces objectifs, mais il y en a cinq autres. Je vais résumer brièvement les principes énoncés à l'article 718 du Code criminel. Il est indiqué que le prononcé des peines a pour objectif de dénoncer le comportement criminel, de dissuader les délinquants de commettre des infractions, d'isoler les délinquants du reste de la société, d'assurer la réparation des torts causés aux victimes, de susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes, et, bien entendu, de favoriser la réinsertion sociale des délinquants.

Si je mentionne cela, c'est que, au moment d'examiner ces questions, nous tentons, comme vous le savez puisque vous vous êtes déjà présenté devant le comité pour discuter d'autres projets de loi, d'établir un juste équilibre entre les avantages liés au fait de protéger la société et les avantages liés à la protection des droits des délinquants. Il me semble que nous passons le plus clair de notre temps à insister sur les droits des délinquants et la nécessité légitime de les réhabiliter, et pourtant, il ne s'agit là que d'un des facteurs et d'un des objectifs du prononcé des peines. Selon moi, il est important de garder cela présent à l'esprit.

Au moment d'examiner l'incidence du projet de loi S-6, je vous ferais observer que nous ne pouvons pas nous concentrer uniquement sur l'objectif relatif à la réinsertion sociale des délinquants, et que nous ne pouvons peut-être même pas considérer cet objectif comme étant le plus important. Je suis certain que vous êtes d'accord avec moi là-dessus. J'estime plutôt, je le répète, que nous ne pouvons pas négliger l'importance de l'objectif central du prononcé des peines, à savoir la protection de la société. Il existe trois autres objectifs clés : dénoncer le comportement illégal, dissuader les délinquants de commettre d'autres infractions et isoler les délinquants du reste de la société de manière à les protéger.

Admettez-vous l'importance d'effectuer cette évaluation des objectifs? À coup sûr, je comprends votre point de vue sur cette question, et je comprends que vous l'examinez du point de vue des délinquants, mais j'aimerais savoir si vous êtes conscient du dilemme qui se pose aux législateurs au moment où ils tentent de trouver un juste équilibre?

M. Sapers : Votre question est extrêmement vaste, mais je tenterai d'y répondre brièvement.

Comme je crains de manquer de temps, je tiens à dire simplement que les préoccupations dont nous vous faisons part aujourd'hui ne concernent pas les peines d'emprisonnement à perpétuité. Les objectifs d'une peine sont clairs — ils sont énoncés explicitement dans le Code criminel. En outre, la raison d'être du système correctionnel est énoncée très clairement dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

We are not talking about the principles of sentencing; we are talking about the administration of the sentence once the court has legally imposed it. It is still a life sentence. We are talking about a period of ineligibility for parole consideration, which may be day parole or another form of conditional release.

I have no quibble with the necessity to balance principles. That is the job of the court when it imposes a sentence.

In the cases of first and second degree murder convictions, there is a mandatory minimum penalty. That was considered by Parliament in terms of those sentencing principles.

Our issue is not with whether or not a life sentence is properly denunciatory, properly deterrent or properly rehabilitative; the issue is really about the administration of the sentence and trying to balance those principles of sentencing with section 3 of the Corrections and Conditional Release Act, which talks about the purpose of corrections, which is about the eventual reintegration of offenders.

We do not give up hope on our offenders. My office is not particularly concerned with taking an offender's perspective; my office is particularly concerned with the rule of law and ensuring that law is applied in the administration of that sentence. In doing so, it provides an assurance to Canadians that their correctional service is doing what it is supposed to do.

Senator Wallace: I have another question, but with time moving I will let others proceed and I will go on the second round.

[Translation]

Senator Boisvenu: First, I must say that I was surprised by the tone of your presentation. When you talked about Canada's most vulnerable populations, it felt like you were speaking about social workers. I thought your job was to run the prison system and manage individuals who have committed terrible crimes. I should point out that first-degree murder is considered a terrible crime. I think that abused women and children are a group that is much more vulnerable than the one under your management. I just wanted to comment on this.

I have a question for you. You say that this bill may have a dire effect on your daily activities because of the aging offender population. Is population aging not a phenomenon we are also witnessing in our society? Since the aging of the population is a major concern in general, is it not normal that this kind of problem also has to be dealt with in prison?

Ce dont nous parlons, c'est non pas des principes qui sous-tendent l'imposition des peines, mais de l'administration d'une peine une fois que celle-ci a été imposée légalement par un tribunal. Une peine d'emprisonnement à perpétuité demeurera une peine d'emprisonnement à perpétuité — ce dont il est question, c'est une période d'inadmissibilité à une libération conditionnelle, qu'il s'agisse d'une semi-liberté ou d'un autre type de libération conditionnelle.

Je ne trouve rien à redire en ce qui concerne la nécessité d'établir un juste équilibre entre les divers objectifs d'une sentence — il s'agit là d'une tâche dont un tribunal doit s'acquitter au moment d'imposer une peine.

Dans le cas des condamnations pour meurtre au premier ou au deuxième degrés, une peine minimale obligatoire s'applique. Cette question a été examinée par le Parlement à la lumière des principes relatifs à l'imposition des peines.

À nos yeux, la question qui est au centre du débat concerne non pas le fait de savoir si une peine d'emprisonnement à perpétuité permet de réaliser adéquatement les objectifs des peines — dénoncer, dissuader et favoriser la réinsertion sociale —, mais plutôt l'administration de la peine et la conciliation des principes qui sous-tendent le prononcé des peines avec ceux énoncés à l'article 3 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui porte sur le but du système correctionnel et mentionne la réadaptation ultérieure des délinquants.

Nous ne perdons pas espoir en nos délinquants. Le fait d'adopter le point de vue d'un délinquant n'est pas la principale préoccupation du bureau que je représente. Ce qui nous intéresse plus particulièrement, c'est la primauté du droit, et le fait de veiller à ce que les sentences soient administrées conformément au droit. Ainsi, nous garantissons aux Canadiens que leur service correctionnel fait son travail.

Le sénateur Wallace : J'aurais une autre question à poser, mais le temps file. Je laisserai donc la chance aux autres membres de poser leurs questions, et j'attendrai le deuxième tour.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : D'abord, je dois dire que j'ai été surpris du ton de votre mémoire. Lorsque vous parlez des populations les plus vulnérables du Canada, j'ai l'impression d'entendre parler des travailleurs sociaux. Je pensais que vous étiez des gens qui administreraient le système carcéral et qui géraient ceux qui ont commis des crimes crapuleux. Il faut dire que les meurtres au premier degré sont considérés comme étant crapuleux. À mon avis, les enfants et les femmes qui se font agresser sont des clientèles beaucoup plus vulnérables que celle que vous administrez. Voilà le commentaire que je voulais faire.

Ma question est la suivante : vous affirmez que ce projet de loi aura un impact presque terrible sur votre quotidien à cause du vieillissement de la population carcérale. Le vieillissement de la population n'est-il pas aussi un phénomène qu'on observe dans notre société? Le vieillissement de la population étant une des problématiques majeures de notre société, n'est-il pas normal de devoir administrer ce genre de problématique à l'intérieur des murs?

[English]

Mr. Sapers: First, I will try to address your surprise, senator. The office the correctional investigator is separate from the Correctional Service of Canada and we are not charged with the responsibility for running the federal correctional system; that is the job of the Correctional Service of Canada.

My reference to a vulnerable population reflects the reality that many of the people we would see at risk in our communities across this country, in many cities, are reflected well in the imprisoned population.

Their needs and their difficulties are very real, as is their crime, of course. We are not making a value judgment about that. However, I think it is very clear that there is a clearly established pattern of vulnerable, socially disadvantaged people ending up in prison.

We have shared statistics with this committee before —

[Translation]

Senator Boisvenu: I would like you to answer my question. You say that this bill will affect the aging of the population. Is this situation not also an issue outside of prison walls and so must be dealt with by prison administrators as well?

The Chair: Please allow the gentleman to answer your question.

[English]

Mr. Sapers: Yes, I was coming to your point. We have shared statistics with this committee previously regarding the distribution of offenders — Aboriginal, people of colour, women, the mentally ill, et cetera. We have also talked about the age distribution. Recall that the average age at admission is 33. That does not tell you much. Crime is still considered to be a young person's game, so the correctional system is built and designed primarily around young men. Therefore, while the general society may be aging, the correctional system has not really kept up.

Therefore, we are saying there are some particular concerns that are related to aging in prisons, because prisons were not designed to deal with people who are of failing health, who need palliative care, or who have ambulatory difficulties.

The prison system is not a perfect reflection of society. There is a fairly distinct subpopulation. Life sentences and changes to sentencing have resulted in a growing — and it is now around 20 per cent — but a growing proportion of that population who are aging in prison. The services in prison have not caught up with that reality. We believe that Bill S-6 will accelerate that growth in that part of the population.

[Traduction]

M. Sapers : Tout d'abord, sénateur, je vais tenter de dissiper la surprise que je vous ai causée. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada sont deux organisations distinctes. L'administration du système correctionnel fédéral est une responsabilité qui incombe non pas au bureau que je représente, mais au Service correctionnel du Canada.

Si j'ai fait allusion aux populations vulnérables, c'était pour rendre compte de la réalité suivante : les personnes considérées comme vulnérables dans une pléthore de communautés et de villes du pays forment une part importante de la population carcérale.

Leurs besoins et leurs difficultés sont très réels, tout comme les crimes qu'ils ont commis, bien entendu. Nous ne portons pas de jugement de valeur à cet égard. Toutefois, il existe une tendance très nette dont l'existence ne fait, selon moi, aucun doute : ce sont les personnes vulnérables et défavorisées sur le plan social qui aboutissent en prison.

Dans le passé, nous avons fourni au comité des statistiques...

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'aimerais que vous répondiez à ma question. Vous dites que ce projet de loi aura un effet sur le vieillissement de la population. Est-ce que ce n'est pas aussi une situation qu'on vit à l'extérieur des murs et qu'il faut gérer en tant qu'administrateurs?

La présidente : Laissez à monsieur la chance de répondre à votre question.

[Traduction]

M. Sapers : Oui, je m'apprêtais à répondre à votre question. Comme je le disais, dans le passé, nous avons fourni au comité des statistiques touchant les différents groupes de délinquants — les Autochtones, les minorités visibles, les femmes, les personnes atteintes de maladie mentale, et cetera. Nous avons également parlé des différents groupes d'âge — si vous vous rappelez, l'âge moyen à l'admission en établissement est de 33 ans. Cela ne dit pas grand-chose. La criminalité est toujours considérée comme étant le fait des jeunes, et, par conséquent, le système correctionnel est principalement bâti et conçu en fonction des jeunes hommes. Ainsi, le vieillissement de la population est un phénomène qui touche l'ensemble de la société, mais le système correctionnel ne s'y est pas véritablement adapté.

Nous affirmons donc que le vieillissement de la population carcérale suscite certaines préoccupations, car les prisons n'ont pas été conçues pour accueillir des personnes qui ont des problèmes de santé, qui ont besoin de soins palliatifs ou qui ont des problèmes de mobilité.

Le système carcéral ne reflète pas parfaitement la société. Il compte une sous-population assez distincte. Les peines d'emprisonnement à perpétuité et les changements apportés à l'imposition des peines se sont traduits par un accroissement constant de la proportion de la population carcérale qui vieillit en prison — cet accroissement s'élève actuellement à environ 20 p. 100. Les établissements ne se sont pas adaptés à cette

[Translation]

Senator Boisvenu: You talked about sentence length, which is, on average, 28 years. You also said that 25 per cent of the inmate population was suffering from mental health issues. Is this reality not turning our penitentiaries into long-term care centres for these types of criminals?

[English]

Mr. Sapers: Senator, I think I would agree with half of your conclusion. I think that prisons in Canada have become “long-term housing,” if I can use that word in a qualified way, for many people with mental health issues, but they have not become hospitals. They are not typically therapeutic.

The Correctional Service of Canada does have some designated psychiatric facilities, but by their own admission they have about half of the capacity they need to deal with people who are acutely mentally ill.

Senator Runciman: What role does your office play in assisting offenders pursue an application under the faint hope clause? Does your office have a role to play in that?

Mr. Sapers: None whatsoever.

Senator Runciman: I will move on to another area. I share your interest with respect to the aging population. It is an interest I have had for many years, and I have approached various governments at the federal level about this over the years. I support the initiatives contained within this legislation and I suggest that most Canadians do as well.

Is there not another approach to dealing with the aging population which may make financial sense, utilizing the numbers you provided in terms of the annual costs? I am talking about a stand-alone, chronic care facility, of which I gather there are a number in the United States; I do not know what the situation is in other jurisdictions. That is something I would certainly like you and your office to consider as well, to advocate perhaps another stream in terms of a way to address what will become an increasing challenge over the years.

I might as well put it on the record; I have been an advocate for the facility in Brockville run by the Royal Ottawa, where an arrangement with the Royal Ottawa and the provincial ministry

réalité, et cela se reflète dans les services qu'ils offrent aux détenus. À notre avis, le projet de loi S-6 accélérera la croissance de cette partie de la population carcérale.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Vous avez parlé de la durée des sentences qui est en moyenne de 28 ans. Vous avez aussi mentionné que 25 p. 100 de la population carcérale était aux prises avec des problèmes psychiatriques. Cela n'a-t-il pas pour effet de transformer nos établissements carcéraux en centres hospitaliers de longue durée pour ce type de criminels?

[Traduction]

M. Sapers : Sénateur, j'aurais tendance à être d'accord avec la moitié de la conclusion que vous tirez. Je pense effectivement que les établissements carcéraux canadiens sont devenus, pour une kyrielle de personnes atteintes de maladie mentale, des « centres d'accueil de longue durée », mais j'assortirais l'emploi de cette expression de la réserve suivante : nos établissements carcéraux ne sont pas devenus des hôpitaux. En règle générale, ils ne dispensent pas de soins thérapeutiques.

Certaines installations du Service correctionnel du Canada sont désignées comme des établissements psychiatriques, mais le service reconnaît lui-même qu'il ne dispose que de la moitié environ des ressources nécessaires pour traiter les personnes atteintes de graves maladies mentales.

Le sénateur Runciman : Est-ce que votre bureau offre une assistance aux délinquants qui souhaitent présenter une demande au titre de la clause de la dernière chance? Votre bureau a-t-il un rôle à jouer à cet égard?

M. Sapers : Pas du tout.

Le sénateur Runciman : Passons à un autre sujet. Je partage votre intérêt pour la question du vieillissement de la population — je m'y intéresse depuis de nombreuses années, et, au fil du temps, j'en ai discuté avec divers gouvernements à l'échelon fédéral. J'appuie les initiatives contenues dans le projet de loi qui nous intéresse, et j'ose affirmer que la plupart des Canadiens les appuient également.

D'après les chiffres que vous nous avez fournis en ce qui concerne les coûts annuels, n'existe-t-il pas une autre approche — raisonnable sur le plan financier — qui vous permettrait de faire face au vieillissement de la population? Je parle ici d'une installation autonome, d'une unité de traitement des maladies chroniques — d'après ce que je crois comprendre, il en existe un certain nombre aux États-Unis; je ne saurais dire quelle est la situation à ce chapitre dans les autres pays. Il s'agit d'une chose que j'aimerais certainement que vous et les membres de votre bureau preniez également en considération, de manière à proposer peut-être une autre voie qui permettrait de régler un problème qui ne cessera de croître avec le temps.

Aussi bien le dire, aux fins du compte rendu : j'ai fait campagne en faveur de la création de l'unité administrée par Royal Ottawa à Brockville. Royal Ottawa et le ministère

of corrections established a 100-bed, secure treatment unit for the treatment of mentally —

The Chair: Senator Runciman, is that the Royal Ottawa Hospital?

Senator Runciman: Yes.

The Chair: For those of us not from these parts.

Senator Runciman: I am sorry, I apologize. The recidivism rates have really improved markedly with the treatment facility. You have the ministry of corrections providing the security, housed in a property owned or at least under the control of the Royal Ottawa health care group, which provides the health care services, so you have provincial ministries involved in this.

I have long been an advocate of looking at those kinds of partnerships. In fact, I approached a number of governments about utilizing those grounds as well for that kind of a facility on a pilot basis. It could treat perhaps the Warkworth folks, as an example, and measure it over a period of years — look at the health care impacts, et cetera.

I wanted to put that bee in your bonnet. This is something that I think has potential to help the system and, over the long term, reduce costs significantly for taxpayers in this country.

Mr. Sapers: Senator, you may be pleased to know that, for a few years now, my office has been recommending that the Correctional Service of Canada explore alternative arrangements in the provision of a range of health care services, including expanding contractual relationships with provincial health authorities. As you know, the law requires the Correctional Service of Canada to be the health care provider for federally sentenced inmates. Currently, the correctional service will spend about \$190 million a year in fulfilling that mandate.

We think there are some benefits to exploring different and new partnerships, not just with elderly offenders but to meet the whole range of health needs. We would not take any issue with that whatsoever.

I will say, though, that the parole ineligibility period, which is at the heart of Bill S-6, may require a different way of thinking about housing even those offenders who are not ill and who do not require specialized health care, simply because of the population pressures that the Correctional Service of Canada will have. It is one thing to house a group of 25- or 35-year-olds together; it is something else to house a group of 55- to 65-year-olds together.

provincial des Services correctionnels ont conclu une entente visant la création d'une unité de 100 lits pour traiter de façon sécuritaire les personnes atteintes de maladie mentale...

La présidente : Sénateur Runciman, êtes-vous en train de parler de l'Hôpital Royal Ottawa?

Le sénateur Runciman : Oui.

La présidente : Je voulais que vous le précisiez pour le bénéfice de ceux qui ne sont pas de la région.

Le sénateur Runciman : Je suis désolé, je vous présente mes excuses. Les taux de récidive ont sensiblement diminué depuis la mise en service de l'unité de traitement. Les installations — dont la sécurité est assurée par le ministère des Services correctionnels — se trouvent dans un immeuble appartenant aux Services de santé Royal Ottawa — ou du moins administrés par eux —, et on y dispense des services de soins de santé. Ainsi, des ministères provinciaux participent à cette initiative.

Je préconise depuis longtemps l'approche qui consiste à envisager l'éventualité de créer des partenariats de ce genre. De fait, je me suis adressé à un certain nombre de gouvernements pour leur proposer d'utiliser cette approche pour des installations de ce genre dans le cadre d'un projet pilote. On pourrait peut-être y traiter des gens de l'établissement de Warkworth, par exemple, et mesurer, sur une certaine période, les résultats en ce qui concerne les répercussions des soins de santé, et cetera.

Je voulais simplement lancer cette idée. Il s'agit, selon moi, de quelque chose qui pourrait aider le système et, à long terme, réduire considérablement les coûts que doivent assumer les contribuables canadiens.

M. Sapers : Sénateur, vous serez peut-être heureux d'apprendre que, depuis maintenant quelques années, le bureau que je représente recommande que le Service correctionnel du Canada explore de nouvelles avenues pour ce qui est de la prestation d'une gamme de services de soins de santé, notamment celles qui consisteraient à accroître l'ampleur des relations contractuelles conclues avec les autorités sanitaires provinciales. Comme vous le savez, la loi exige que le Service correctionnel du Canada soit le fournisseur de soins de santé des détenus purgeant une peine de ressort fédéral. À l'heure actuelle, le Service correctionnel dépense environ 190 millions de dollars chaque année pour s'acquitter de ce mandat.

Nous croyons qu'il serait avantageux d'étudier la possibilité d'établir différents partenariats et de nouveaux partenariats, non seulement pour ce qui est de la problématique des délinquants âgés, mais également pour combler l'ensemble des besoins en matière de santé. Nous ne serions pas du tout contre cela.

Cependant, je tiens à mentionner que la question qui est au cœur du projet de loi S-6, à savoir le délai préalable à la libération conditionnelle, pourrait devoir être envisagée d'un point de vue différent en ce qui concerne le nombre de délinquants que les établissements peuvent accueillir dans leur enceinte, y compris ceux qui ne sont pas malades et qui n'exigent pas de soins de santé spécialisés, simplement en raison de l'augmentation de la population

I can tell you, when I visit institutions now, that the older offenders are looking for some respite from the chaos, even the ones that are physically well. It is psychologically draining as well, so there are other needs in terms of managing that population.

Senator Runciman: In terms of the legislative requirement for the ministry to provide those health care needs at the moment, some change would have to occur.

Mr. Sapers: I would defer to the legislative authorities in the department, but as I understand it, the requirement is for the service to ensure that health care is provided to a professionally acceptable standard, so the debate is around make or buy. They may purchase the service or they may directly provide the service. I am not sure that it would require a legislative change.

[Translation]

Senator Carignan: I would like to make a point about the aging of the offender population. You said that 19 per cent of inmates were over 50 years of age. So, they are an older group. My colleague, Senator Boisvenu, pointed out that the general population was also aging, and that we, as a society, must also adapt to and face these challenges.

Are you aware of the fact that the offender population is much younger than the general population? Canadians over 50 years of age make up 41 per cent of the total population, so it is natural to have to adapt to this reality. However, the prison system's adaptation needs are minor, given the fact that its population is relatively young.

[English]

Mr. Sapers: The troubling issue for us is that, not so long ago, the Correctional Service of Canada had a commitment to dealing with older and elderly offenders; they had a task force unit that was responsible for looking at that. They no longer have that.

Since 2005, in last five years, there has been a 23 per cent increase in the number of offenders over age 50. You are absolutely right that there needs to be an adjustment, an accommodation. The service needs to change to reflect that reality.

The problem is that this service is still very much driven by where the majority of the demand is, and that is with younger offenders serving shorter sentences. As you can appreciate, if you have an offender who is serving a sentence of three or four years

carcérale à laquelle fera face le Service correctionnel du Canada. C'est une chose d'accueillir des détenus âgés de 25 à 35 ans, c'en est une autre d'accueillir des détenus âgés de 55 à 65 ans.

Je peux vous dire une chose : lorsque je me rends dans des établissements, je peux constater que les détenus âgés, même ceux en bonne santé, souhaitent s'éloigner un peu du chaos qui règne en prison, lequel est également épuisant sur le plan psychologique. Ainsi, l'administration de la population carcérale fait intervenir d'autres besoins.

Le sénateur Runciman : Certains changements doivent se produire en ce qui a trait à l'exigence législative actuelle selon laquelle le ministre doit combler ces besoins en matière de soins de santé.

M. Sapers : À cet égard, je m'en remettrais aux autorités ministérielles en matière législative, mais d'après ce que je crois comprendre, l'exigence dont vous parlez concerne l'obligation qu'a le service de veiller à ce que des soins de santé soient fournis selon des normes professionnelles acceptables, et, par conséquent, la question à trancher est la suivante : faire ou faire faire. Le service pourrait fournir directement les services de santé ou embaucher quelqu'un à contrat pour le faire. Je ne suis pas certain qu'il serait nécessaire, à cette fin, de procéder à des modifications législatives.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'aimerais faire une mise au point concernant le vieillissement de la population carcérale. Vous nous dites que 19 p. 100 de la population carcérale est âgée de plus de 50 ans; c'est donc une clientèle âgée. Mon collègue, le sénateur Boisvenu, vous a précisé que la population vieillissait également, en général, et en société on doit aussi s'adapter et faire face à ces défis.

Êtes-vous au courant que la population carcérale est beaucoup plus jeune que la population en général? La population âgée de plus de 50 ans au Canada est de 41 p. 100, il est donc normal d'avoir des adaptations à faire, mais ce que le milieu carcéral a à faire est peu, compte tenu d'une population relativement jeune.

[Traduction]

M. Sapers : Ce que nous trouvons troublant, c'est que, il n'y a pas si longtemps, le Service correctionnel du Canada s'était engagé à prendre des mesures relativement à la problématique des délinquants âgés — un groupe de travail chargé de se pencher sur cette question avait été mis sur pied. Ce groupe de travail n'existe plus.

Au cours des cinq dernières années, depuis 2005, le nombre de détenus de plus de 50 ans a augmenté de 23 p. 100. Vous avez absolument raison lorsque vous dites qu'il doit y avoir un changement, que des modifications doivent être apportées. Le service doit changer pour refléter cette réalité.

Le hic, c'est que les activités du service demeurent très déterminées par les besoins de la population carcérale majoritaire, laquelle est formée des jeunes délinquants purgeant une courte sentence. Comme vous pouvez le comprendre, la prise

and you have that churn going through your system, that takes up a lot of your time — a lot of your program capacity, intake capacity, treatment capacity, et cetera. The older and more long-term offenders simply come in second in that kind of a contest.

There has been this growth and we have not seen the correctional service really catch up with the growth. They need to increase their capacity and responsiveness to aging offenders — and that is without the impact of Bill S-6.

[Translation]

Senator Carignan: I agree with you, but regarding this particular bill, you said that about 130 inmates have been released since 1987, so over a 23-year period. In the last two years, the number of new offenders serving a life sentence went from 174 to 162, a drop of 14 offenders in one year. One hundred and thirty inmates in 23 years — an average of six per year—is a fairly low number considering that Correctional Services manages 22,000 inmates daily.

[English]

Mr. Sapers: Senator, I am not sure whether I agree because I lost track of some of your numbers. We are talking about a couple of different populations. In custody today, inside a federal penitentiary, there are about 13,100 men and women in custody. There are about another 8,500 or 9,000 being supervised in the community. That is how you get to a population under supervision of around 21,000 or 22,000. The impact that we are talking about is the impact inside the institution, so we are talking about the population of around 13,000 in the institution.

It is actually 150 offenders since 1987 that have had their period of parole ineligibility released. I do not have the finer breakdown to tell you how much that parole ineligibility period was reduced. It was reduced anywhere from a year to 10 years. There is a breakdown that I am sure *Juristat* can provide.

We are talking about a very slow attrition in terms of release, but a growth in terms of the proportion of the population inside that is getting older, so a 23 per cent increase in the last five years of those over 50 getting life sentences, and only perhaps three to five having their period of parole ineligibility per year decreased.

en charge d'une population de délinquants purgeant des peines de trois à quatre ans et l'administration de ce roulement de détenus exigent beaucoup de temps et mettent à l'épreuve vos capacités en matière de programmes, d'accueil de nouveaux détenus, de traitement, et cetera. Dans de telles circonstances, la population des délinquants âgés et celle des délinquants purgeant de longues peines passent tout simplement au second rang.

Il y a une croissance de la population carcérale, mais le Service correctionnel ne s'y est pas véritablement adapté. Il doit accroître sa capacité en matière de prise en charge des délinquants âgés de même que son aptitude à répondre à leurs besoins, mais cela, c'est sans compter les répercussions du projet de loi S-6.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je suis d'accord avec vous, mais sur le projet de loi comme tel, vous avez parlé qu'environ 130 détenus ont été libérés depuis 1987, donc en 23 ans. Les deux dernières années, les nouveaux détenus emprisonnés à perpétuité sont passés de 174 à 162, donc une variation de 14 détenus en l'espace d'un an. Donc 130 détenus en 23 ans — ce qui donne une moyenne de six par année — c'est tout de même assez minime par rapport aux 22 000 détenus que le service correctionnel a à gérer de façon quotidienne.

[Traduction]

M. Sapers : Sénateur, je ne suis pas certain d'être d'accord avec ce que vous dites parce que j'ai mal compris certains des chiffres que vous avez mentionnés. Nous parlons ici de deux ou trois populations distinctes. À l'heure actuelle, environ 13 100 hommes et femmes sont détenus dans un pénitencier fédéral. Quelque 8 500 ou 9 000 autres délinquants sont sous surveillance dans la collectivité. C'est ainsi que nous en arrivons à une population carcérale sous surveillance d'environ 21 000 ou 22 000 personnes. Les répercussions dont nous parlons sont celles qui se produiront à l'intérieur des établissements — la population visée par ces répercussions s'élève donc à environ 13 000 personnes, celles incarcérées en établissement.

En fait, le nombre de délinquants ayant été libérés durant le délai préalable à la libération conditionnelle depuis 1987 est de 150. Je ne saurais vous dire précisément dans quelle mesure le délai préalable à la libération conditionnelle de ces 150 délinquants a été réduit. Il a été réduit de un à dix ans, selon les cas. Quant à la ventilation exacte, je suis certain que vous pouvez l'obtenir en consultant *Juristat*.

Les libérations sont accordées à un rythme très lent, mais le taux de vieillissement de la population carcérale s'accroît — au cours des cinq dernières années, le nombre de détenus de plus de 50 ans purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité a augmenté de 23 p. 100, alors qu'il n'y en a peut-être que de trois à cinq qui ont obtenu une réduction de leur délai préalable à la libération conditionnelle.

We also must remember that that statistic is a little misleading because people had to serve out that initial period of parole ineligibility since the law changed, so there was a lag time.

[Translation]

Senator Carignan: You said that there appears to be some dissatisfaction with the quality of health care. When I last spoke with my friend, who is a prison chaplain, he praised the array of services available to inmates. In addition, the statistics indicate that only 14 per cent of all complaints lodged were related to health issues. Do you not believe that the health services provided have some merit, since they account for only 14 per cent of all the complaints you process?

[English]

Mr. Sapers: The 14 per cent represents our highest category. It is the number one, and enduringly so, area of complaint. A wide array of issues are brought to my office's attention, so no one particular area tends to dominate, but health care is the number one. Just for one example, one difficulty in dealing with health care is that, if an inmate is concerned with the quality of services provided by a physician, my office cannot directly investigate the quality of the physician's service. We can investigate the quality of the process of getting that inmate into that doctor's office, but as far as the quality of what the doctor did, the College of Physicians and Surgeons looks after that. Most colleges of physicians and surgeons will require, on an ethical base, that if a complaint is made against them by a patient, then they have to cease being that patient's physician. If you are in a prison and you are the only doctor in the prison and the inmate wants to bring a complaint and says, "I do not think this doctor is performing professionally," you perhaps lose your access to health care. It is a challenging issue in terms of the provision of health care but also policing the quality of health care inside services.

The Correctional Service of Canada has put a lot of resources and effort into quality assurance and having a process of ensuring that there is, as you call it, a basket of services available. However, I can tell you that when we look at things like deaths in custody from natural cause, often one of the issues has to do with the quality of service, the timeliness of access to service, the information sharing between the institutional-based health service and the community hospitals, et cetera. Health care in prison is a complex thing. That is not to say that the correctional service does a bad job. It is just to say it is very complex and does raise many concerns.

En outre, il faut garder présent à l'esprit que cette dernière statistique est quelque peu trompeuse, car depuis que la loi a été modifiée, les délinquants devaient aller jusqu'au bout de ce premier délai préalable à la libération conditionnelle — il y avait donc une période de décalage.

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous avez mentionné qu'il semble y avoir certaines insatisfactions au niveau de la qualité des soins de santé. Un ami à moi, aumônier dans un pénitencier, me rapportait, lors de mes dernières conversations avec lui, des commentaires assez élogieux sur l'ensemble du panier de services que les détenus pouvaient obtenir. Également, je constate que, selon les statistiques, seulement 14 p. 100 de l'ensemble des plaintes logées traitent de questions de santé. Vous ne pensez pas que les services de santé sont quand même donnés avec un certain niveau de qualité puisque cela correspond seulement à 14 p. 100 de l'ensemble des plaintes que vous avez à traiter?

[Traduction]

M. Sapers : La catégorie des plaintes relatives aux soins de santé — c'est 14 p. 100 dont vous parlez — représente depuis longtemps déjà la première catégorie de plaintes en importance que nous devons traiter. Mon bureau reçoit des plaintes relatives à toutes sortes de questions, et aucun domaine particulier ne ressort du lot, mais il n'en demeure pas moins que les plaintes relatives aux soins de santé arrivent au premier rang. Simplement à titre d'exemple de difficultés concernant le traitement des plaintes relatives aux soins de santé, lorsqu'un détenu soulève des préoccupations au sujet de la qualité des services fournis par un médecin, mon bureau ne peut enquêter directement sur la qualité des services en question. Nous pouvons mener une enquête pour ce qui est de la qualité du processus ayant permis au détenu d'obtenir ces services, mais pour ce qui est de la qualité des services, cela est l'affaire du Collège des médecins et chirurgiens. La plupart de ces collèges exigeront, pour des raisons d'ordre déontologique, que le médecin faisant l'objet de la plainte cesse de traiter le patient à l'origine de la plainte. Le détenu qui soulève des doutes quant à la qualité des services qui lui sont dispensés et qui dépose une plainte contre le seul médecin fournissant ces services dans l'établissement où il se trouve risque de ne plus avoir accès à des soins de santé. Il s'agit donc d'une question épineuse, en ce qui concerne tant la fourniture de soins de santé que la qualité des soins de santé fournis en établissement.

Le Service correctionnel du Canada a investi beaucoup de ressources et d'efforts dans le secteur de l'assurance de la qualité et pour mettre en place un processus pour s'assurer qu'un panier de services, pour reprendre l'expression que vous avez utilisée, est offert aux détenus. Cependant, lorsque nous nous penchons sur des questions comme celles des décès de cause naturelle en établissement, il arrive souvent que nous constatons des problèmes relativement à la qualité des services, au caractère opportun de l'accès aux services, à l'échange de renseignements entre le service de santé de l'établissement et les hôpitaux communautaires, et cetera. La prestation de soins de santé en

[Translation]

Senator Carignan: We need to compare these statistics with those for the general population, where the number of complaints is high.

The Chair: Thank you very much, Senator Carignan.

[English]

The Chair: Mr. Sapers, there are still five senators wanting to ask you questions, and I have to remind senators that we have more witnesses coming after this. Brevity is the soul of not just wit but many other things as well.

[Translation]

Mr. Zinger: I would like to quickly add something to Mr. Sapers' answer, if that is okay.

Each year, 600 to 700 complaints pertain to health issues. However, our statistics are hiding an important fact: about 50 of those complaints are related to mental health issues. When our investigators look into other types of complaints—for instance, an inmate transferred from a medium-security penitentiary complaining about being sent to a maximum-security penitentiary, where he was placed in administrative segregation or where excessive force was used on him—they realize, after doing an investigation, that the complaint was categorized, for instance, as administrative segregation. However, it becomes obvious that what gave rise to the complaint were mental health symptoms and issues. This established fact greatly affects our numbers.

[English]

Senator Carstairs: Thank you both for appearing. Mr. Sapers, you were instrumental in our study on aging, and many of these issues came up. It is important to deal with the issue of why correctional institutions have chosen the age of 50 as opposed to 65, which is what we generally consider to be the aging population in Canada.

Mr. Zinger: If you actually visit a penitentiary and look at the health records of those who are 50 and over, you will realize that they are actually in terrible physical health. For example, in the offender population, about 30 per cent has hepatitis C. The level of offenders who have diabetes is extremely high, especially among the 20 per cent of the segment of the population from Aboriginal background. We have rates that are absolutely unheard of compared to the general population in terms of AIDS and HIV. About 40 per cent of the inmate population take some sort of psychotropic drugs. Age 50 in a penitentiary probably looks much more like 65 or 70 in terms of health care

établissement est une chose complexe. Je ne suis pas en train de dire que les services correctionnels font mal leur travail — je dis simplement qu'il s'agit d'un domaine très complexe qui soulève de nombreuses préoccupations.

[Français]

Le sénateur Carignan : Il faut quand même le comparer avec la population en général. Il y a beaucoup de plaintes dans la population en général.

La présidente : Sénateur Carignan, merci beaucoup.

[Traduction]

Monsieur Sapers, il y a encore cinq sénateurs qui aimeraient vous poser des questions. En outre, je dois rappeler aux sénateurs que nous avons d'autres témoins à entendre. L'esprit — et bien d'autres choses encore — réside dans la concision.

[Français]

M. Zinger : J'aimerais brièvement compléter la réponse de M. Sapers, si vous me le permettez.

De 600 à 700 plaintes par année portent sur des questions de santé. Par contre, nos statistiques cachent quelque chose d'important : parmi ces plaintes, plus ou moins une cinquantaine d'entre elles touchent des questions de santé mentale. Quand nos enquêteurs examinent d'autres types de plaintes — par exemple un détenu provenant d'un établissement à sécurité moyenne qui se plaint d'un transfert à un établissement à sécurité maximum, ou qu'il a été placé en isolement préventif ou que l'on a utilisé de la force excessive sur lui —, on se rend compte, après l'enquête, qu'il s'agit d'une plainte catégorisée, par exemple, comme isolement préventif, mais on voit que ce qui a motivé la plainte, c'étaient des symptômes et des problèmes de santé mentale. Cet état de fait modifie grandement nos chiffres.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : Merci beaucoup à vous deux de vous être présenté devant nous. Monsieur Sapers, vous avez pris une part active à notre étude sur le vieillissement, et une kyrielle de questions relatives à cette problématique ont été soulevées. Il est important de se pencher sur la question de savoir pourquoi les établissements correctionnels ont déterminé qu'un détenu commençait à être considéré comme « âgé » à 50 ans, plutôt qu'à 65, comme c'est généralement le cas lorsqu'il est question du vieillissement de l'ensemble de la population au Canada.

M. Zinger : Si vous vous rendez dans un pénitencier et examinez les dossiers médicaux des détenus âgés de 50 ans et plus, vous constaterez qu'ils sont véritablement en très mauvaise santé. Par exemple, environ 30 p. 100 de la population carcérale est atteinte de l'hépatite C. Le pourcentage de détenus atteints de diabète est extrêmement élevé, surtout au sein des 20 p. 100 de la population carcérale d'origine autochtone. Le pourcentage de détenus qui sont atteints du VIH-sida est tout à fait disproportionné par rapport à celui de la population générale. À peu près 40 p. 100 de la population carcérale consomme des psychotropes. Sur le plan des soins de santé qu'il exige et pour ce

and in terms of health condition, physical condition. That is why the Correctional Service of Canada put the age of an aging offender at 50.

They recognize and study the issue and we are using their cut-off which we believe is certainly appropriate, considering their overall health.

Senator Carstairs: Thank you. In line with this particular bill, it would appear to me that many of those people who will be applying for faint hope, because they have already served a minimum of 15 years, will generally be within that aging population.

I know from work you presented to me in the past that many of the needs of these inmate populations are not well met, sometimes through the basic need of supplies — a wheelchair, a walker. You mentioned the issues of their fear of other inmates because they are incapacitated physically, as well as mentally, but certainly physically. Would this population, in your view, often be better served, therefore, by being eligible for earlier parole and being released into the community?

Mr. Sapers: You may know that I spent part of my career as a member of the National Parole Board making conditional release decisions, and I can tell you the parole board does a good job of making its decisions risk-based. It is about the risk of reoffending and the potential for safe and manageable risk in the community.

If we were not talking about this bill and were just having a general discussion about the benefits of conditional release, I would say that conditional release in general has served Canada very well, that supervised, gradual release into the community has proven to be an effective way to protect the public.

To answer your question specifically about Bill S-6, I would say that, if we believe conditional release still makes sense, that gradual, supervised, risk-based release is still our goal, then you would want to see that applied to the entire range of offenders. You would want to have the least number of impediments to that safe and timely and appropriate supervised release because that is what we believe still to be the best kind of corrections, the best practice in corrections.

Senator Baker: I do not think I have really anything to ask the witnesses except to congratulate them on the excellent job they are doing. I was going to ask them about certain specific things, but I do not think it is within their purview. I was going to ask them, for example, how the ending of prison farms would affect the prisoners. The 90 days in this bill to apply for those persons who have been in prison for 15 years — if they have ever seen an

qui est de son état de santé ou de son état physique, un détenu de 50 ans est probablement l'équivalent d'une personne de 65 ou de 70 ans de la population générale. C'est la raison pour laquelle le Service correctionnel du Canada a fixé à 50 ans l'âge auquel un délinquant est considéré comme vieillissant.

Le service est conscient du problème et l'étudie, et nous utilisons le seuil qu'il a fixé, lequel nous semble assurément judicieux, vu l'état de santé global des détenus de cet âge.

Le sénateur Carstairs : Merci. Pour ce qui est du projet de loi qui nous occupe, il me semble que bon nombre de ces détenus qui souhaiteront présenter une demande au titre de la clause de la dernière chance feront partie de la catégorie des détenus vieillissants, étant donné qu'ils auront purgé une peine d'au moins 15 ans.

À la lumière des renseignements que vous avez fournis dans le passé, je sais que bon nombre des besoins de ces populations carcérales ne sont pas bien comblés — il arrive parfois que ces détenus n'aient pas accès à des fournitures de base comme des fauteuils roulants ou des marchettes. Vous avez mentionné que les détenus âgés avaient peur des autres détenus en raison de leur incapacité physique ou mentale, mais surtout physique. Selon vous les détenus de cette catégorie seraient-ils mieux servis s'ils étaient admissibles plus tôt à une libération conditionnelle ou dans la collectivité?

M. Sapers : Vous savez peut-être que, pendant une partie de ma carrière, j'ai travaillé pour la Commission nationale des libérations conditionnelles, où je rendais des décisions relatives aux mises en liberté sous condition, et je peux vous dire que les personnes qui occupent de telles fonctions prennent leur décision en tenant compte des risques. Je parle ici du risque de récidive ou du caractère sécuritaire et maîtrisable du risque que peut poser le délinquant pour la collectivité.

Si nous discutons non pas de ce projet de loi en particulier, mais que nous parlons, de façon générale, des avantages de la libération conditionnelle, je vous dirais que la mise en liberté sous condition a été très bénéfique pour le Canada, et que la mise en liberté graduelle et sous surveillance dans la collectivité s'est révélée être un moyen efficace de protéger le public.

Pour répondre plus précisément à votre question touchant le projet de loi S-6, je dirai que, si nous estimons toujours que la libération conditionnelle est un mécanisme judicieux, et que la mise en liberté graduelle, sous surveillance et fondée sur les risques demeure notre but, alors nous ne pourrions que souhaiter que tous les détenus y aient accès. Nous ne pouvons que souhaiter que ce processus sécuritaire, opportun et approprié de mise en liberté sous surveillance soit entravé par le moins d'obstacles possible. car selon nous, il s'agit toujours du meilleur type de service correctionnel qui soit, d'une pratique exemplaire en matière correctionnelle.

Le sénateur Baker : Je ne crois pas vraiment avoir la moindre question à poser aux témoins — je souhaite simplement les féliciter de l'excellent travail qu'ils font. J'allais leur poser des questions touchant certaines choses spécifiques ne relevant pas, d'après moi, de leur champ de compétence. Je voulais leur demander, par exemple, quelle serait l'incidence sur les détenus de la fermeture des prisons agricoles. Je voulais également leur poser

application, what it looks like and how you can do it in 90 days, and how the provisions of this bill affect people presently in prison serving a sentence.

Did you want to comment on any of that or is that outside of your territory? I think it is probably outside, so I will pass.

Senator Angus: Much of what I would like to ask the witnesses has been covered. I have only been here on one occasion when you testified about the role of the ombudsman-type operation you are engaged in. First of all, and I guess either of you can answer, is there regular, ongoing communication and discussion between you — I realize you are independent officers — and the correctional service and the people who run it?

Mr. Sapers: Absolutely. The success of our office depends on it. A relationship happens at the institutional level, the regional level and the national level. My investigative staff spend, perhaps cumulatively, 300 days inside the various penitentiaries across the country, so they work daily with correctional managers, wardens, deputy wardens and correctional officers. My managers have a direct relationship with the regional managers. I would say that we are in constant dialogue with the Correctional Service of Canada.

Senator Angus: You made the point that outside the correctional world, if I can use that expression, society is making the necessary adjustments as the population ages and as it has different infirmities and illnesses and adapts to same, whereas I think your point was that the prison system has not been making these adjustments to keep up with the aging of the prison population.

I did not understand you to say they are not doing anything. Is that fair?

Mr. Sapers: That is fair.

Senator Angus: You are just saying they are not keeping up at the same pace? Is that fair? Because I understand there are quite a number of steps that have been taken, at great expense, by the Correctional Service of Canada to accommodate, to put in for disabled people the appropriate adaptations, stairways, steps, wheelchairs. The health issue is one thing. We realize it is a problem for everyone but I understand they do their best.

des questions à propos de la disposition contenue dans le projet de loi S-6 concernant les 90 jours dont dispose un détenu ayant purgé 15 ans de sa peine pour présenter une demande — je voulais savoir si ces personnes avaient jamais vu une telle demande auparavant, à quoi ressemble cette demande et s'il est possible de la présenter dans les 90 jours, et comment les dispositions du projet de loi en question toucheront les personnes qui purgent actuellement une peine d'emprisonnement.

Pouvez-vous formuler des observations à propos de l'une ou l'autre de ces questions, ou sont-elles hors de votre champ de compétence? Comme j'ai l'impression que ces questions ne sont probablement pas de votre ressort, je céderai la parole à un autre sénateur.

Le sénateur Angus : Les témoins ont déjà répondu à la plupart des questions que je voulais leur poser. Je n'ai eu l'occasion de vous entendre qu'une seule fois dans le passé, lorsque vous avez présenté un témoignage à propos du rôle d'ombudsman que vous êtes appelé à jouer dans le cadre de vos fonctions. Tout d'abord — et j'imagine que l'un ou l'autre d'entre vous peut répondre à ma question —, j'aimerais savoir si le bureau que vous représentez — un bureau indépendant, si j'ai bien compris — et le Service correctionnel — et les personnes qui le dirigent — communiquaient et discutaient régulièrement et de façon continue.

M. Sapers : Tout à fait. La réussite des activités de notre bureau passe par ses communications. Nos relations se déroulent à l'échelon des établissements, à l'échelon régional et à l'échelon national. Notre personnel d'enquête passe, de façon cumulative, peut-être 300 jours dans les divers établissements pénitentiaires du pays, de sorte qu'il collabore quotidiennement avec les gestionnaires correctionnels, les directeurs d'établissement, les sous-directeurs et les agents de correction. Les gestionnaires de notre bureau sont en relation directe avec les gestionnaires régionaux. J'oserais dire que nous sommes constamment en dialogue avec le Service correctionnel du Canada.

Le sénateur Angus : Vous avez fait observer que, à l'extérieur du monde correctionnel, si vous me passez l'expression, c'est-à-dire dans la société, on prenait les mesures nécessaires pour s'adapter au vieillissement de la population et aux problèmes qui en découlent, par exemple divers types d'invalidité et de maladie, alors que le système carcéral, si j'ai bien saisi votre point de vue, n'avait pas pris les dispositions qui s'imposaient pour s'adapter au vieillissement de la population des détenus.

Je ne crois pas que vous ayez dit que les services correctionnels ne faisaient rien. Vous ai-je bien compris?

M. Sapers : Vous m'avez bien compris.

Le sénateur Angus : Vous dites donc simplement que le système carcéral ne s'adapte pas au vieillissement de la population au même rythme que l'ensemble de la société? Est-ce une conclusion raisonnable? Car si j'ai bien compris, le Service correctionnel du Canada a pris un nombre assez élevé de mesures, à grands frais, pour répondre aux besoins des personnes handicapées et mettre en place les installations dont elles ont besoin, par exemple des

Mr. Sapers: Senator, absolutely. I would be misleading you if what you heard me say is that the Correctional Service of Canada is doing nothing.

Senator Angus: I understand they are doing a substantial number of things.

Mr. Sapers: Beauty is always in the eye of the beholder. The Correctional Service of Canada has examples of best practice where they have peer support programs, where they have retrofitted certain cells for those with ambulatory problems. They have put some special initiatives into dealing with offenders with age-related cognitive impairment. There are some examples of best and good practice, but they are examples, and they are typically not well funded. They are typically not ongoing or long-term, and they are very idiosyncratic to a particular location or management team.

We have been making recommendations to the service, as I say, over the last number of years about, frankly, stepping up their game and recognizing this challenge.

Senator Angus: They are cooperative with you even though they may not have the resources?

Mr. Sapers: Senator, that is exactly it. As I said before, when all of your pressure is coming from this direction of dealing with the churn of the younger, shorter-term offenders going through, sometimes it is hard to pay attention to these issues when you may have the sense that this can wait; this is not a crisis.

Senator Angus: Priority. I know it is the same thing in government-owned hospitals that are aging.

I have the sense that you are not wildly enthusiastic about Bill S-6. Would that be fair? The thing that troubled me was on page 7 of your opening statement where you make allusion to recently enacted legislation that will result in significant increases in the offender population and in the number of offenders serving longer sentences, and so forth. In other words, saying there are deficiencies in dealing with the aged and the infirm in the present situation. If you add 10 years on, unless other resources are made available, this will just aggravate the current problem. Is that a reasonable ground for being critical of the legislation?

Mr. Sapers: Senator, the policy issue is beyond my authority.

rampes et des escaliers appropriés, et leur fournir des fauteuils roulants. Les questions touchant la santé ne sont qu'un aspect du problème — nous prenons conscience du fait qu'il s'agit d'un problème qui touche tout le monde, mais je crois comprendre que le service fait de son mieux.

M. Sapers : Sénateur, vous avez tout à fait raison. Je vous induirais en erreur si je vous disais que correctionnel du Canada ne fait rien.

Le sénateur Angus : Je crois comprendre qu'il fait un nombre considérable de choses.

M. Sapers : Tout dépend du point de vue. Le Service correctionnel du Canada a mis en place des pratiques exemplaires, par exemple des programmes de soutien par les pairs dans le cadre desquels certaines cellules ont été adaptées aux besoins des détenus présentant des problèmes de mobilité. Quelques initiatives spéciales ont été mises en œuvre pour prendre en charge les délinquants présentant une déficience intellectuelle liée à l'âge. On pourrait mentionner d'autres exemples de bonnes pratiques et de pratiques exemplaires, mais il ne s'agit que d'exemples et, de façon générale, ces initiatives ne sont pas bien financées, ne sont pas permanentes ou à long terme et sont très particulières à tel ou tel établissement ou telle ou telle équipe de gestion.

Comme je l'ai mentionné, au cours des quelques dernières années, nous avons recommandé au Service, pour l'essentiel, de redoubler ses efforts et de prendre conscience du problème.

Le sénateur Angus : Est-ce qu'il se montre coopératif, même s'il ne dispose peut-être pas des ressources nécessaires pour donner suite à vos recommandations?

M. Sapers : Sénateur, c'est exactement cela. Comme je l'ai dit plus tôt, lorsque votre direction insiste pour que vous vous occupiez d'abord et avant tout du flux de délinquants jeunes et purgeant des peines de courte durée, il est parfois difficile pour vous de vous occuper de ces problèmes, et vous avez peut-être l'impression qu'ils peuvent attendre, qu'il n'y a pas de crise.

Le sénateur Angus : Que ce n'est pas une priorité. Le même problème sévit dans les hôpitaux du système public qui sont aux prises avec le problème du vieillissement.

J'ai l'impression que vous ne débordez pas d'enthousiasme à propos du projet de loi S-6. Est-ce une affirmation raisonnable? J'ai été troublé par l'affirmation qui se trouve à la page 8 de votre déclaration préliminaire, où vous indiquez que les textes de loi récemment adoptés se traduiraient par des augmentations très nettes de la population carcérale et du nombre de délinquants qui purgent des peines de longue durée, et cetera. En d'autres termes, vous affirmez que, à l'heure actuelle, il y a des lacunes en ce qui a trait à la prise en charge des détenus âgés ou présentant une incapacité. Si l'on se projette dans l'avenir, par exemple dans dix ans, on peut prévoir que le projet de loi qui nous occupe ne fera qu'aggraver le problème, sauf si d'autres ressources sont fournies. S'agit-il d'un motif raisonnable pour critiquer le projet de loi?

M. Sapers : Sénateur, je ne suis pas habilité à m'exprimer sur l'aspect politique de la question.

Senator Angus: I hoped you would say that.

Mr. Sapers: I hope to share with the committee, and for your consideration, is if the policy becomes law it will have some impact. The correctional service is under duress. The correctional service is under duress in meeting its mandate with the current legal and policy framework. When that policy and legal framework change to create the circumstances where more individuals will be serving longer periods of time inside, that degree of duress will become more acute.

Senator Angus: If I could put words in your mouth which are modestly inappropriate, there could be unintended consequences. The bill is brought in for a particular policy reason, as explained earlier by Minister Nicholson, but it could have these negative consequences which are really not related to the reasons for the act.

Mr. Sapers: I read the legislative summary. I think I understand the purpose —

Senator Angus: By reading the headlines in the newspapers, yes.

Senator Lang: I would like to speak on two aspects. I want to follow up on Senator Angus' question. Also, I want to get on the record my understanding that any federal new building being built or retrofitted, including prisons, must meet the current building code. Subsequently, the question of disability and various other elements that are required under the federal building code must be followed. Is that not correct? I want that clarified for the record.

Mr. Sapers: I would not argue with you in terms of the requirements to follow building codes. However, we are not talking about replacing the entire prison estate with new construction.

Senator Lang: I understand.

Mr. Sapers: I am not sure what the short-term, or even the medium-term, plans are for brand new construction. I have seen plans for lots of renovation of some of the older parts of the current prison estate. Some of these buildings, as you know, are 40 years old and some are considerably older than that.

If we are talking about brand new construction and we could design from the ground up, I think perhaps we would be having a different discussion. However, I do not think that is what the Correctional Service of Canada is contemplating.

Senator Lang: I would like to make this point: The information I have is that, and that the correctional institute is doing everything it can to accommodate wheelchair entry, as you mentioned; plumbing retrofits for people with disabilities; access issues; and that type of thing, where possible. Some of that is probably from your office, and due to your recommendations.

Le sénateur Angus : J'espérais que vous me répondiez cela.

M. Sapers : Ce que je souhaite dire aux membres du comité, et j'espère qu'ils y réfléchiront, c'est que l'adoption de ce projet de loi aura certaines répercussions. Le Service correctionnel du Canada fonctionne sous la contrainte — il doit exécuter son mandat en conformité avec le cadre législatif et stratégique actuel. Le degré de contrainte qui s'exerce sur le service s'accroîtra si l'on modifie ce cadre stratégique et législatif de façon à ce qu'un plus grand nombre de personnes purgent des peines plus longues.

Le sénateur Angus : Je ne veux pas vous faire dire quelque chose que vous n'avez pas dit, d'autant plus qu'il s'agit d'une chose plus ou moins appropriée, mais, si je vous comprends bien, vous dites que ce projet de loi pourrait avoir des conséquences non voulues. Comme l'a expliqué plus tôt le ministre Nicholson, le projet de loi S-6 a été déposé pour une raison politique particulière, mais il pourrait avoir des conséquences néfastes qui ne sont pas véritablement liées à la raison d'être du projet de loi.

M. Sapers : J'ai lu le résumé législatif. Je crois avoir compris l'objectif...

Le sénateur Angus : Oui, vous avez lu les manchettes des journaux.

Le sénateur Lang : J'aimerais aborder deux aspects. Je veux poursuivre dans la lignée du sénateur Angus. Je souhaite également mentionner, aux fins du compte rendu, que, si j'ai bien compris, la construction ou la modernisation de tout immeuble fédéral, y compris les prisons, devait répondre aux normes énoncées dans l'actuel code du bâtiment. Par conséquent, il faut répondre aux exigences du code du bâtiment fédéral en ce qui a trait aux aménagements spéciaux pour les personnes présentant une incapacité et aux diverses autres questions. Est-ce exact? J'aimerais que l'on tire cela au clair aux fins du compte rendu.

M. Sapers : Je ne vous contredirai pas en ce qui concerne l'obligation de respecter les codes du bâtiment. Cependant, il n'est pas question de remplacer l'ensemble des établissements pénitentiaires par de nouveaux bâtiments.

Le sénateur Lang : Je comprends.

M. Sapers : J'ignore quels sont les projets à court ou même à moyen termes en ce qui concerne la construction de nouveaux immeubles. Je sais que beaucoup de rénovations sont prévues dans quelques-uns des plus vieux immeubles de notre réseau actuel. Certains de ces immeubles, comme vous le savez, ont 40 ans, et d'autres sont beaucoup plus vieux que cela.

S'il était question de construire de tout nouveaux immeubles, que nous pourrions concevoir à partir de zéro, je crois que notre discussion serait différente. Toutefois, je ne pense pas que c'est ce qu'envisage le Service correctionnel du Canada.

Le sénateur Lang : J'aimerais formuler l'observation suivante : selon les renseignements dont je dispose, les établissements correctionnels font tout ce qu'ils peuvent pour aménager des rampes d'accès pour les fauteuils roulants, comme vous l'avez indiqué, pour moderniser les installations de plomberie afin d'accommoder les personnes présentant des incapacités, pour

Mr. Sapers: I think you are right, senator. It is "where possible."

May I take a moment to put that in context? Matsqui Institution is a medium-security institution in the Pacific region of the country. It houses somewhere around 500 or 600 inmates, typically. Several of the wings of that institution were built with dry cells — there is no running water or toilets in the cells.

Simply retrofitting those cells to bring them up to what we would consider to be decent modern standards for a correctional facility — putting plumbing in those cells — is taking years. I think the last cost estimate I saw was around \$11 million. That is just in one institution, just to put regular plumbing in cells, never mind any renovations dealing with special needs.

Senator Lang: I would like to go to another area, namely, the question of the implications of the legislation before us. The information we have been provided with is that, since 1987, 130 offenders have been released, up to 2009. One hundred are currently being supervised, 14 had been returned to custody, I think 11 were deceased and three had been deported. There were 17 who had, in one manner or another, reoffended or been deported. However, 14 have been returned to custody.

Let us get back to the issue of the case load that will be required because of this legislation. That follows up on Senator Boisvenu's point, I believe, which was that the numbers we would actually be speaking of, if this legislation does go through, would be about five per year incarcerated as opposed to what there is now.

I do not mean to diminish this but the reality is that the numbers are not that great compared to the legislation that is in place at the present time.

Mr. Sapers: I will have to go back and provide this number to the committee, or you could ask your next witness. I am sure they will be prepared for the number of new admissions for life sentence every year. We are speaking about the cumulative impact of adding those new admissions without parole eligibility.

It is not so much the attrition in terms of how many get out every year but how that population is growing. As I have said, in the last five years, we have seen that population grow by 23 per cent.

régler les problèmes d'accès, et ainsi de suite, dans la mesure du possible. Une partie de ces travaux sont probablement attribuables à votre bureau, et aux recommandations que vous avez formulées.

M. Sapers : Je crois que vous avez raison, sénateur. Tout cela se fait « dans la mesure du possible ».

Puis-je prendre quelques instants pour mettre cela en contexte? L'Établissement de Matsqui est un établissement à sécurité moyenne situé dans la région du Pacifique. Cet établissement accueille généralement de 500 à 600 détenus. Dans plusieurs parties de cet établissement, on trouve des cellules nues — c'est-à-dire des cellules sans eau courante ni toilettes.

Le simple fait de rénover ces cellules de façon à ce qu'elles répondent à ce que nous pourrions considérer comme des normes modernes décentes pour un établissement correctionnel — en d'autres termes, installer un système de plomberie dans ces cellules — prend des années. Si je ne m'abuse, la plus récente évaluation des coûts dont j'ai pris connaissance était de 11 millions de dollars environ. Il s'agit de l'évaluation des coûts pour un seul établissement, et ne concernant que l'installation d'une plomberie ordinaire dans les cellules nues — on ne parle même pas d'une quelconque rénovation pour accommoder les personnes présentant des besoins spéciaux.

Le sénateur Lang : J'aimerais que nous abordions un autre sujet, à savoir les tenants et aboutissants du projet de loi que nous avons sous les yeux. D'après les renseignements qui nous ont été fournis, 130 délinquants ont été mis en liberté de 1987 à 2009. Cent délinquants sont actuellement sous surveillance, 14 ont été réincarcérés, 11, je crois, sont décédés, et 3 ont été expulsés. Quelque 17 délinquants avaient, d'une façon ou d'une autre, récidivé ou été expulsés. Toutefois, 14 délinquants ont été réincarcérés.

Revenons à la question de la charge de travail que créera le projet de loi à l'étude. Si je ne m'abuse, cette question se situe dans le même ordre d'idées que le point soulevé par le sénateur Boisvenu, concernant le fait que l'adoption de ce projet de loi aurait pour effet que plus ou moins cinq personnes de plus par année seraient incarcérées comparativement au nombre actuel.

Je ne veux pas minimiser l'importance de ce nombre, mais le fait est qu'il s'agit d'un nombre peu considérable par comparaison au nombre que l'on connaît avec les mesures législatives en vigueur.

M. Sapers : Je vais d'abord devoir me renseigner, et je fournirai ce chiffre ultérieurement au comité, mais vous pouvez également poser la question aux prochains témoins. Je suis certain qu'ils seront en mesure de vous fournir le nombre de nouvelles condamnations à perpétuité prononcées chaque année. Ce dont il est question ici, c'est des répercussions cumulatives de ces nouvelles condamnations à la prison à perpétuité sans admissibilité à une libération conditionnelle.

La question tient non pas tant au nombre annuel de personnes qui sortent qu'à la façon dont s'accroît cette population. Comme je l'ai indiqué, au cours des cinq dernières années, cette population s'est accrue de 23 p. 100.

You have to understand that the current law is a mandatory period of ineligibility to apply. The fact that you simply apply at 15 years does not mean the parole board will grant it. Also, the largest number of returns to incarceration for those who are granted parole is not for a new criminal law violation. The largest number of returns for suspension or revocation of parole has to do with a breach of a condition of the release itself. It is not a criminal violation; it might be a breach of a condition such as not associating with anybody who is known to have a criminal history. You may be returned to prison because you have breached that condition as opposed to committing a new crime.

The Chair: In the interests of time, I will put my question to you and ask you to respond to it in writing. I will ask Senators Wallace and Boisvenu if they would be good enough to do the same thing, because they are down for second round questions. Please put your questions forward, and ask Mr. Sapers to respond to them in writing. We have more witnesses to hear from.

You have drawn our attention to data which we also raised with the minister and officials regarding the differences in average incarceration rates for murderers sentenced to life sentences between Canada and other countries. Are there any studies that would allow one to understand the impact of those different average incarceration periods on inmate behaviour within the institutions, on rehabilitation both within the institutions and on an offender's ability to become a normal member of society, once he does get out, if he does? I think you understand the kind of thing I am driving at there. If there are any such studies or materials available, it would be helpful to us to have the references.

I see that Senators Wallace and Boisvenu do not have questions, so I wish to thank you for your presentations. As always, they were very helpful and the perspectives were very necessary for us to have. We appreciate your patience with us as we try to move everything along. I know you understand because you are experienced, but it is still a little disconcerting.

We are continuing our hearings on Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act. Welcome back to the people from Statistics Canada, who are always so helpful.

We have with us Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics; Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics; Craig

Il faut bien comprendre que la loi actuelle prévoit une période obligatoire d'inadmissibilité à une libération conditionnelle. Le simple fait qu'un détenu puisse présenter une demande à cette fin après avoir purgé 15 ans de sa peine ne signifie pas qu'elle sera approuvée par la Commission nationale des libérations conditionnelles. En outre, dans la plupart des cas, les réincarcérations faisant suite à une libération conditionnelle sont liées non pas à la perpétration d'une nouvelle infraction criminelle, mais à un manquement aux conditions de la libération conditionnelle en tant que telles. Dans la majeure partie des cas, la suspension ou la révocation de la liberté conditionnelle découle non pas de la perpétration d'une infraction criminelle, mais d'une inobservation d'une condition, par exemple l'interdiction de fréquenter une personne ayant des antécédents criminels. Un délinquant peut être réincarcéré parce qu'il a violé une telle condition — la réincarcération n'est pas forcément liée à la perpétration d'une nouvelle infraction.

Le président : Je vais vous poser une question, mais pour gagner du temps, je vais vous demander d'y répondre ultérieurement par écrit. Je demanderais au sénateur Wallace et au sénateur Boisvenu de bien vouloir procéder de la même façon, car ils devaient poser des questions durant le second tour. Veuillez poser vos questions, et M. Sapers y répondra par écrit. Nous avons d'autres témoins à entendre.

Vous avez attiré notre attention sur des données que nous avons soumises à l'attention du ministre et de fonctionnaires. Ces données concernent les différences entre le Canada et d'autres pays en ce qui a trait au taux d'incarcération moyen de meurtriers condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité. Existe-t-il des études qui nous permettraient de comprendre l'incidence de ces différentes périodes moyennes d'incarcération sur le comportement des détenus en établissement et sur la réadaptation des délinquants tant en établissement que dans la collectivité, c'est-à-dire sur la capacité d'un délinquant de devenir un membre normal de la société après sa libération, le cas échéant? Je crois que vous voyez où je veux en venir. S'il existe des études ou des documents à ce sujet, il serait utile pour nous que vous nous en fassiez part.

Je constate que le sénateur Wallace et le sénateur Boisvenu n'ont pas de questions à poser. Je vais donc remercier les témoins de leurs exposés. Comme d'habitude, la contribution des témoins s'est révélée très profitable, et il était indispensable que nous obtenions leur point de vue. Nous vous sommes reconnaissants de la patience que vous avez manifestée à notre égard pendant que nous tentions de faire avancer le débat — je sais que vous comprenez nos façons de faire puisque vous n'en étiez pas à votre première expérience ici, mais je sais que cela peut quand même être un peu déconcertant.

Nous allons poursuivre nos audiences à propos du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi. Je souhaite de nouveau la bienvenue aux représentants de Statistique Canada, dont la contribution est toujours si utile.

Accueillons Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique; Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la

Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics; and Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

I think you will make a presentation, Ms. McAuley.

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: Thank you for the opportunity to present to the committee regarding Bill S-6. My colleagues, Ms. Dauvergne, Ms. Kong and Mr. Grimes, will assist me in answering any questions you may have.

Before proceeding, it is important to note that Statistics Canada is not able to provide data specifically related to the parole eligibility of offenders sentenced to life for murder or treason. The data we receive from Canada's criminal courts and correctional services does not include information on the parole eligibility for life sentences, nor is data readily available on the number of applications for a judicial review. In the absence of these data, it was agreed that Statistics Canada would provide a statistical overview of crime and the criminal justice system in Canada in the hopes of informing your discussions on this and other bills.

The presentation we have prepared contains our most recent data on crime and criminal justice in Canada. All data sources used are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data note. We have also included supplemental information at the end of the presentation for the consideration of the committee, and have distributed copies of the most recent Juristats on crime, courts and corrections data held by Statistics Canada. Please turn to the first slide in the deck.

Using data received from police services across Canada, we can examine trends in the traditional crime rate, as well as the crime severity index. The traditional police-reported crime rate measures changes in the volume of crime. The police-reported crime severity index, introduced in the spring of 2009, tracks changes in the severity of police-reported crime.

In the crime severity index, each type of offence is assigned a weight derived from actual sentences handed down by courts in all provinces and territories.

More serious crimes are assigned higher weights, less serious offences lower weights. As a result, when all crimes are included, more serious offences have a greater impact on changes in the index. Both violent and non-violent crime severity indices can be generated using police-reported data. Police-reported crime in Canada has been declining over the last decade. This is true for both the traditional crime rate and the crime severity index.

statistique juridique; Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique; et Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

Madame McAuley, je crois que vous allez présenter un exposé.

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : Merci de me donner l'occasion de présenter au comité un exposé sur le projet de loi S-6. Mes collègues, Mme Dauvergne, Mme Kong et M. Grimes, m'aideront à répondre à vos questions.

Avant de commencer, il est important de souligner que Statistique Canada n'est pas en mesure de fournir des données portant précisément sur l'admissibilité à une libération conditionnelle des délinquants condamnés à vie pour meurtre ou trahison. Les données que nous recevons des tribunaux criminels du Canada et des services correctionnels ne comprennent pas d'information sur l'admissibilité à une libération conditionnelle pour les condamnés à vie, et les données sur le nombre de demandes de révision judiciaire ne sont pas faciles à obtenir. En l'absence de ces données, nous avons décidé que Statistique Canada brosserait un aperçu statistique de la criminalité et du système de justice criminelle du Canada dans l'espoir d'éclairer votre débat sur ce projet de loi-ci et sur d'autres projets de loi.

L'exposé que nous avons préparé comprend les données les plus récentes sur la criminalité et la justice criminelle au Canada. Toutes les sources de données utilisées sont clairement inscrites sur les diapositives, et toutes les notes pertinentes sont fournies. Nous avons également inclus, à la fin de l'exposé, des renseignements supplémentaires aux fins d'examen par les membres du comité, et nous avons distribué des copies des plus récents numéros de Juristat, dans lesquels vous trouverez des données sur la criminalité, les tribunaux et les services correctionnels réunies par Statistique Canada. Veuillez prendre la première diapositive du document.

Grâce aux données reçues des services de police de l'ensemble du Canada, nous pouvons établir les tendances relatives au taux de criminalité traditionnel ainsi que l'indice de la gravité de la criminalité. Le taux traditionnel de la criminalité déclaré par la police reflète les changements au chapitre du nombre de crimes. L'Indice de gravité de la criminalité déclarée par la police, que l'on utilise depuis le printemps 2009, reflète les changements au chapitre de la gravité de la criminalité déclarée par la police.

Pour établir l'indice de gravité de la criminalité, on attribue à chaque type d'infraction une pondération calculée à partir des peines imposées par les tribunaux dans l'ensemble des territoires et des provinces.

On attribue aux crimes graves une pondération plus élevée, et aux crimes moins graves, une pondération plus faible. En conséquence, quand on tient compte de tous les crimes, les infractions les plus graves ont une plus grande incidence sur l'évolution de l'indice. Grâce aux données fournies par la police, on peut établir l'indice de la gravité des crimes violents et des crimes non violents. La criminalité déclarée par la police diminue, au Canada, depuis la dernière décennie. Cela vaut tant pour le taux traditionnel de criminalité que pour l'indice de gravité de la criminalité.

The next slide shows that, based on police-reported data, crime severity tends to be higher in the Western provinces and Northern Canada. This finding also holds true for the volume of crime as measured by the traditional crime rate.

In 2008, Saskatchewan's police-reported crime severity index was 156, well above the national index of 90. Index values in the Northwest Territories and Nunavut were more than double that of Saskatchewan. Prince Edward Island's index, despite having increased, was the lowest in the country at 68.

The next slide indicates that the same general geographical pattern is seen for Canada's census metropolitan areas, CMAs. In 2008, higher police-reported crime severity indices were found in western CMAs. Crime severity was highest in Regina, followed by Abbotsford-Mission, Saskatoon, Kelowna, Winnipeg, Edmonton and Vancouver.

The top 10 offences shown on slide 5 account for 91 per cent of all police-reported offences committed by adults and youth in Canada in 2008. Eight of the ten shown are classified as non-violent crimes.

The most common police-reported offence committed in 2008 was theft under \$5,000. This, along with mischief and break and enters, accounted for just over half of all police-reported offences committed in 2008.

Police reported 611 homicides in Canada in 2008, 17 more than the previous year, resulting in a 2-per-cent rise in the national homicide rate. The 2008 increase was due almost entirely to increases in Alberta and British Columbia, much of which was gang-related. The homicide rate in Canada was generally stable through the last decade. Gang-related homicides, however, have been on the rise since the early 1990s and accounted for almost one in four homicides in 2008.

The rate of attempted murders, as reported by Canada's police services, peaked in the early 1990s and has been declining since. In 2008, there were 723 attempted murders in Canada, down 10 per cent from 2007.

Turning to slide 7, according to police-reported data, the rate of break-ins dropped 10 per cent in 2008, continuing the steady decline seen since 1991. In 2008, police reported over 200,000 break-ins, of which six in ten were residential. The police reported about 125,000 stolen vehicles in 2008, down from 145,000 in 2007.

La diapositive suivante montre que, selon les données déclarées par la police, la gravité de la criminalité est plus forte dans une province de l'Ouest et dans le Nord du Canada. Cette affirmation vaut également pour le nombre de crimes, mesuré selon le taux de criminalité traditionnel.

En 2008, l'indice de gravité de la criminalité déclarée par la police s'établissait pour la Saskatchewan à 156, soit largement au-dessus de l'indice national, qui était de 90. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la valeur de l'indice est plus de deux fois celle de l'indice de la Saskatchewan. L'indice de l'Île-du-Prince-Édouard, malgré une hausse, reste le plus faible du pays, s'établissant à 68.

La diapositive suivante montre que les mêmes tendances géographiques générales s'appliquent aux régions métropolitaines de recensement, les RMR, du Canada. En 2008, c'est dans les RMR de l'Ouest du Canada que les indices de gravité de la criminalité déclarée par la police étaient les plus élevés. L'indice de gravité de la criminalité était le plus élevé à Regina, puis, dans l'ordre, à Abbotsford-Mission, à Saskatoon, à Kelowna, à Winnipeg, à Edmonton et à Vancouver.

La diapositive 5 montre les données relatives aux 10 infractions les plus souvent déclarées par la police, qui, ensemble, correspondent à 91 p. 100 des infractions déclarées par la police qui ont été commises au Canada par des adultes et des jeunes en 2008. Huit des dix infractions qui figurent sur cette diapositive sont considérées comme des crimes non violents.

L'infraction la plus souvent déclarée par la police, en 2008, était le vol de moins de 5 000 \$. Le vol de moins de 5 000 \$, le méfait et l'introduction par effraction représentent un peu plus de la moitié des infractions déclarées par la police qui ont été commises en 2008.

La police a déclaré qu'il y avait eu 611 homicides au Canada en 2008, soit 17 de plus que l'année précédente; le taux national d'homicides a donc augmenté de 2 p. 100. L'augmentation enregistrée en 2008 est presque entièrement due à l'augmentation du nombre d'homicides en Alberta et en Colombie-Britannique, qui sont pour la plupart du temps liés au gangstérisme. Le taux d'homicides au Canada est resté généralement stable au cours de la dernière décennie. Les homicides liés aux gangs, cependant, augmentent depuis le début des années 90 et, en 2008, un homicide sur quatre était lié à un gang.

Le taux de tentatives de meurtres déclarées par les services de police du Canada a atteint un sommet au début des années 1990 et diminue depuis. En 2008, il y a eu 723 tentatives de meurtre, au Canada, soit 10 p. 100 de moins qu'en 2007.

La diapositive 7 montre que, selon les données déclarées par la police, le taux d'introductions par effraction a diminué de 10 p. 100 en 2008 et que la tendance au déclin se poursuit depuis 1991. En 2008, la police a déclaré plus de 200 000 introductions par effraction, qui, dans 6 cas sur 10, visaient une résidence. La police a déclaré qu'il y avait eu en 2008 environ 125 000 vols de véhicules, une diminution par rapport au chiffre de 145 000 enregistré en 2007.

Senator Angus: Can I ask a clarification? Is it break and enter into motor vehicles, or break and enter into houses and offices?

Ms. McAuley: Break and enter is a general category.

As a result, the rate of most vehicle thefts dropped 15 per cent, continuing the downward trend observed since the mid-1990s.

Using data received from police services across Canada, we can examine trends in youth accused of police-reported crimes, as is shown on slide 8. Over the last 10 years, there has been a substantial shift in the trends of youth aged 12 to 17 accused by police. The rate of youth charged has dropped, while the rate of youth cleared by other means has increased. Clearing by other means includes, for example, judicial sanctions and police discretion.

On slide 9, we turn to what happens once charges laid by police move into Canada's courts.

In 2006-07, impaired driving was the most common type of case completed in adult criminal court, followed by assault level 1 and theft. These three offences accounted for almost one-third of all completed cases in adult courts. For youth courts, in 2006-07, theft was the most common type of case completed, followed by assault level 1 and break and enters.

Since the introduction of the YCJA, Youth Criminal Justice Act, there has been a 26 per cent decline in the cases completed in youth court. While there is variability in the magnitude of the decline in caseload, all provinces and territories have experienced a decline since the YCJA.

As seen on slide 10, in addition to the decrease in the total number of cases, there has also been a decrease in the number of guilty cases stemming from youth courts. While the decline began in the early 1990s, the introduction of the YCJA coincides with the time where we see a decrease in both the total number of cases completed and the number of guilty cases.

Turning to slide 11, there is a different trend in adult criminal courts. Over the last decade, there has been a 10 per cent decline in the volume of completed cases in adult criminal court. Of the completed cases in adult criminal courts in 2006-07, approximately two-thirds resulted in a guilty finding. This proportion of cases with a guilty finding has been consistent over last 10 years.

Of all adult criminal court cases, 78 per cent involved a male accused, while 16 per cent involved a female accused. The sex of the accused was not known in 6 per cent of the completed cases.

Le sénateur Angus : Puis-je demander des éclaircissements? L'introduction par effraction concerne-t-elle des véhicules motorisés ou bien des bureaux et des résidences?

Mme McAuley : L'introduction par effraction est une catégorie générale.

En conséquence, le taux de vols de véhicules a de manière générale diminué de 15 p. 100, et la tendance à la baisse observée depuis le milieu des années 90 se poursuit.

Les données fournies par les services de police du Canada nous permettent d'établir des tendances relatives aux jeunes accusés de crimes déclarés par la police, comme le montre la diapositive 8. Au cours des 10 dernières années, les tendances relatives aux jeunes âgés de 12 à 17 ans qui ont été accusés par la police ont beaucoup changé. Le taux de jeunes inculpés a diminué, tandis que le taux de jeunes dont l'affaire est classée sans mise en accusation a augmenté. On classe ces affaires, par exemple, en imposant au jeune une sanction judiciaire, ou la police exerce son pouvoir discrétionnaire.

La diapositive 9 fait état des infractions déclarées par la police qui font l'objet d'une mise en accusation devant les tribunaux du Canada.

En 2006-2007, la conduite avec facultés affaiblies était le type de causes le plus souvent réglé par les tribunaux pour adultes; les causes les plus nombreuses sont ensuite les voies de fait de niveau 1 et le vol. Ces trois infractions représentent près du tiers des affaires réglées devant les tribunaux pour adultes. Les causes les plus souvent réglées par les tribunaux de la jeunesse, en 2006-2007, sont, dans l'ordre, le vol, les voies de fait de niveau 1 et l'introduction par effraction.

Depuis l'adoption de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, la LSJPA, on a observé une diminution de 26 p. 100 du nombre d'affaires réglées par les tribunaux de la jeunesse. Toutes les provinces et tous les territoires ont enregistré une diminution du nombre de causes, depuis l'adoption de la LSJPA, malgré que son amplitude n'est pas la même partout.

La diapositive 10 montre que, outre une diminution du nombre total de causes, les tribunaux de la jeunesse enregistrent une diminution du nombre de causes avec condamnation. Le déclin a commencé au début des années 1990, mais l'adoption de la LSJPA coïncide avec une diminution à la fois du nombre total de causes réglées et du nombre de causes avec condamnation.

La diapositive 11 révèle que la tendance, dans les tribunaux criminels pour adultes, est différente. Au cours de la dernière décennie, on a enregistré une diminution de 10 p. 100 du nombre de causes réglées. Environ le tiers des causes réglées devant des tribunaux criminels pour adultes en 2006-2007 étaient réglées avec condamnation. Cette proportion de causes avec condamnation est stable depuis les 10 dernières années.

Parmi toutes les affaires entendues par les tribunaux criminels pour adultes, 78 p. 100 concernent un accusé de sexe masculin et 16 p. 100, une accusée de sexe féminin. Les données sur le sexe de l'accusé manquent pour 6 p. 100 des affaires réglées.

Turning to slide 12, we see that, in 2006-07, the accused was sentenced to custody in approximately one-third of guilty cases in adult criminal court. For those cases where a youth was found guilty, the most frequent sentence was probation.

All provinces and territories have experienced large decreases in both the numbers and proportions of guilty youth cases receiving custodial sentences since the first year of the YCJA. The use of custody has also decreased across all offence categories.

The Chair: For young offenders.

Ms. McAuley: Yes, for young offenders.

On slide 13, we see that the use of custody varies by jurisdiction. In adult criminal courts in 2006-07, the highest rate of incarceration was in Prince Edward Island, where 55 per cent of guilty cases resulted in a term of imprisonment, while the lowest rates of incarceration were in Nova Scotia, New Brunswick and Saskatchewan, where prison was imposed in about one-quarter of cases.

For youth courts, in 2006-07, the highest rate of incarceration was in the Yukon, where 33 per cent of guilty cases resulted in a term of imprisonment, while the lowest rates of incarceration were in Manitoba, Quebec and Alberta.

Turning to the next slide, over half of all custodial sentences imposed against adults in 2006-07 were one month or less, while an additional one-third were for periods from greater than one month up to six months.

Custodial sentences of two years or more, which is federal custody, represented 4 per cent of cases sentenced to custody. The proportion of cases sentenced to two years or more has changed little in the last decade.

In 2006-07, for adults found guilty and sentenced to custody, the mean sentence length was 124 days, which is down from an average of over 140 days 10 years earlier.

For youth sentenced to custody and supervision in 2006-07, 48 per cent were for terms of less than one month. The mean sentence length was 72 days, a sentence length that has been consistent over the last 10 years.

On slide 15, we turn our attention to Canada's correctional services program. One of the most notable trends in corrections populations in Canada has been the growing number of adults in remand and the declining number in sentenced custody.

La diapo 12, maintenant, nous montre qu'en 2006-2007, la peine imposée est un placement sous garde dans environ le tiers des causes avec condamnation réglées par un tribunal criminel pour adultes. Dans le cas des jeunes qui sont reconnus coupables, la peine la plus fréquente est la probation.

Les provinces et les territoires ont tous enregistré une diminution importante du nombre et de la proportion des jeunes reconnus coupables qui reçoivent une peine de placement sous garde depuis la première année de l'entrée en vigueur de la LSJPA. Le recours au placement sous garde a également diminué dans toutes les autres catégories de peine.

La présidente : Dans le cas des jeunes délinquants.

Mme McAuley : Oui, dans le cas des jeunes délinquants.

La diapositive 13 nous présente les données sur le recours à la détention sous garde selon l'endroit. Le taux des placements sous garde imposés par un tribunal criminel pour adultes en 2006-2007 est le plus élevé à l'Île-du-Prince-Édouard, où 55 p. 100 des causes avec condamnation débouchent sur une peine d'emprisonnement. Les taux d'incarcération les plus faibles sont enregistrés en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, où l'emprisonnement est imposé dans un quart des cas environ.

En ce qui concerne les tribunaux de la jeunesse, en 2006-2007, le taux d'incarcération le plus élevé est observé au Yukon, où 33 p. 100 des causes avec condamnation débouchent sur une peine d'emprisonnement; les taux d'incarcération les plus faibles ont été enregistrés en Manitoba, au Québec et en Alberta.

La diapositive suivante montre que plus de la moitié des placements sous garde imposés à des adultes en 2006-2007 étaient d'une durée de un mois ou moins, et que le tiers de ces peines étaient imposées pour des périodes variant de plus d'un mois à six mois.

Les peines d'emprisonnement de deux ans ou plus, où les délinquants sont sous responsabilité fédérale, représentent 4 p. 100 des peines d'emprisonnement imposées. La proportion des peines de deux ans ou plus a peu changé pendant la dernière décennie.

En 2006-2007, les adultes jugés coupables et condamnés à une peine d'emprisonnement purgeaient en moyenne une peine de 124 jours, alors que, dix ans plus tôt, la durée moyenne d'une telle peine était de plus de 140 jours.

Dans le cas des jeunes qui ont été incarcérés ou ont fait l'objet d'une surveillance en 2006-2007, la durée de la peine était, dans 48 p. 100 des cas, de moins d'un mois. La durée moyenne de la peine était de 72 jours, et cette durée est restée stable au cours des dix dernières années.

La diapositive 15 nous fournit des données sur le programme des services correctionnels du Canada. L'une des tendances les plus notables de la population carcérale du Canada est liée à la croissance du nombre d'adultes en détention provisoire et à la diminution du nombre d'adultes en détention après condamnation.

Since 2004-05, the average number of offenders in federal custody on any given day has increased slightly each year. In 2008-09, the average daily count of federal offenders was 8 per cent higher than in 2004-05.

As can be seen on slide 16, there are variations across jurisdictions in the median number of days served by adults in remand and sentenced custody. For adults in remand in Newfoundland and Labrador, the median number of days served in 2007-08 was 35 days, the highest in Canada. The lowest median days served was in Quebec, at four days.

For adults in sentenced custody, the longest median days served in 2007-08 were in Newfoundland and Labrador and Saskatchewan, at 60 days, and the lowest in Ontario, at 16 days.

On any given day in 2008-09, about 900 youth aged 12 to 17 were in sentenced custody, down 8 per cent from the previous year and down 42 per cent from 2003-04.

Looking at slide 17, we see that youth in remand outnumber those in sentenced custody. In 2008-09, 52 per cent of all young people held in custody on any given day were in remand.

Youth continue to spend fairly short periods of time in remand. As can be seen on slide 18, four of the eight jurisdictions that provided data in 2008-09 indicated that youth spent, as a median number of days, one week or less in custody. Since the implementation of the YCJA, the median number of days spent in remand has varied across jurisdictions. Overall, in 2008-09, 54 per cent of youth released from remand had spent one week or less in remand. This proportion has fluctuated between 53 per cent and 56 per cent since 2004-05.

The next slide shows that, for youth, there are operationally two levels of custody: open custody, which is less restrictive, such as halfway houses or residential facilities; and closed custody, which are secure facilities and would include detention centres. Among the reporting jurisdictions, the trend in time spent in open and secure custody has fluctuated.

As is seen on slide 20, females account for a larger proportion of adults admitted to community sentences than custody.

The Chair: Ms. McAuley, I will interrupt you. This is all fascinating information and will serve the committee well in many ways, but does any of your presentation have to do with Bill S-6, which has to do with parole eligibility and the number of people who reoffend and that kind of element?

Depuis 2004-2005, le nombre moyen de délinquants sous responsabilité fédérale, à n'importe quel jour, augmente légèrement année après année. En 2008-2009, le nombre moyen de délinquants sous responsabilité fédérale chaque jour était de 8 p. 100 supérieur à ce nombre en 2004-2005.

Comme le montre la diapositive 16, on enregistre des écarts entre administrations au chapitre du nombre médian de jours passés par les adultes en détention provisoire et de la détention après condamnation. À Terre-Neuve-et-Labrador, les adultes ont passé, selon le nombre médian, 35 jours en détention provisoire, en 2007-2008, ce qui est la durée la plus longue au Canada. La durée médiane la plus courte des peines, en jours, est enregistrée au Québec, où elle est de quatre jours.

Dans le cas des adultes qui purgent une peine d'emprisonnement après condamnation, la durée moyenne de la peine a été, en 2007-2008, la plus longue à Terre-Neuve-et-Labrador et en Saskatchewan (60 jours), et la plus courte en Ontario (16 jours).

En 2008-2009, à n'importe quel jour, environ 900 jeunes âgés de 12 à 17 ans purgeaient une période de détention après condamnation, ce qui est inférieur de 8 p. 100 par rapport à l'année précédente et de 42 p. 100 par rapport à 2003-2004.

Sur la diapositive 17, nous voyons que les jeunes en détention provisoire sont plus nombreux que les jeunes en détention après condamnation. En 2008-2009, 52 p. 100 des jeunes placés en détention, à n'importe quel jour, purgeaient une période de détention provisoire.

Les jeunes continuent à purger des peines de détention provisoire d'une durée relativement courte. La diapositive 18 montre que le nombre médian de jours passés par les jeunes en détention provisoire en 2008-2009 équivaut à une semaine ou moins dans quatre des huit administrations visées. Depuis la mise en œuvre de la LSJPA, le nombre médian de jours passés en détention provisoire varie selon l'endroit. Dans l'ensemble, en 2008-2009, 54 p. 100 des jeunes libérés de la détention provisoire y avaient passé une semaine ou moins. Cette proportion varie entre 53 p. 100 et 56 p. 100 depuis 2004-2005.

La diapositive suivante montre que, pour les jeunes, il existe sur le plan opérationnel deux formes de garde : la garde en milieu ouvert, moins restrictive, assurée dans les maisons de transition et les installations résidentielles, et la garde en milieu fermé, qui est assurée dans les installations sécuritaires, par exemple des centres de détention. Le temps passé en détention dans un milieu de garde fermé ou ouvert varie selon l'endroit.

La diapositive 20 montre que les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les autres adultes à devoir purger une peine dans la collectivité plutôt qu'à être placées en détention.

La présidente : Madame McAuley, je vais vous interrompre. Ce sont là des informations fascinantes qui seront utiles à bien des égards aux membres du comité, mais est-ce que votre exposé aborde la question du projet de loi S-6, qui concerne l'admissibilité à la libération conditionnelle, le nombre de récidives et des choses comme cela?

Ms. McAuley: As I mentioned in our opening statement, Statistics Canada is unable to provide data specifically related to parole eligibility of the offenders that are sentenced to life for murder or treason. We do not have that data at Statistics Canada. When we negotiated coming down, we were asked to give a 15-minute overview of crime and the criminal justice system in Canada to help inform this bill and others.

The Chair: Really. How interesting. I must say that is news to me. I thought you asked for 15 minutes to talk about the parole system, the statistics you would have on that.

Ms. McAuley: We were upfront in that we did not have the information but offered to do a 15-minute overview of justice and the criminal justice system in Canada. We do not have data that can specifically inform the discussions of Bill S-6.

The Chair: Oh, dear. In that case, I suggest you press on with your presentation, but you may find yourself facing rather fewer questions on this bill. As I say, this is all fascinating information and very useful. We will save you probably some work before this committee on future bills. Not that we will not invite you back, but you can say then, "As I told you in June." Forgive my interruption.

Ms. McAuley: That is fine. I will pick up on slide 20.

As seen on slide 20, females account for a larger proportion of adults admitted to community sentences than custody. Overall, the representation of females in youth custody has changed little over the years since the implementation of the YCJA. In 2007-08, females accounted for 21 per cent of youth admitted to remand, 16 per cent of those admitted to sentenced custody and 23 per cent of those admitted to probation.

Please turn to slide 21. According to the 2006 Census, 3.1 per cent of adults 18 years or older and 6 per cent of youth aged 12 to 17 years self-identified as Aboriginal. In comparison, the representation of Aboriginal adults and youth in custody and community correctional programs has traditionally been higher.

In 2007-08, Aboriginal adults accounted for 18 per cent of admissions to federal custody, 20 per cent of admissions to remand, 25 per cent of admissions to provincial and territorial custody, 20 per cent of admissions to probation, and 21 per cent of admissions to a conditional sentence. In 2007-08, Aboriginal

Mme McAuley : Comme je l'ai mentionné dans notre déclaration préliminaire, Statistique Canada n'est pas en mesure de fournir des données concernant uniquement l'admissibilité à la libération conditionnelle des délinquants incarcérés à vie pour meurtre ou trahison. Nous n'avons pas ces données, à Statistique Canada. Lorsqu'on nous a demandé de venir présenter un exposé, nous nous sommes entendus sur le fait que nous présenterions en 15 minutes un aperçu de la criminalité et du système de justice criminelle du Canada, afin d'éclairer l'étude de ce projet de loi et d'autres projets de loi.

La présidente : Vraiment. Comme c'est intéressant. Je dois avouer que c'est la première fois que je l'entends dire. Je croyais que vous aviez demandé de pouvoir présenter un exposé de 15 minutes sur le système des libérations conditionnelles et les statistiques à ce sujet dont vous disposez.

Mme McAuley : Nous avons dit dès le départ que nous n'avions pas ce type de renseignements, mais nous avons proposé de faire en 15 minutes un survol du système de la justice et de la justice criminelle du Canada. Nous n'avons pas en main les données précises qui alimenteraient les discussions au sujet du projet de loi S-6.

La présidente : Mon Dieu. Dans ce cas-là, je vous demanderais de bien vouloir accélérer le rythme de votre exposé; j'ajouterais que vous pourriez ne pas avoir à répondre à beaucoup de questions au sujet de ce projet de loi. Comme je vous l'ai dit, ce sont là des informations fascinantes et très utiles. Nous vous éviterons ainsi probablement d'avoir à travailler afin de présenter devant notre comité d'autres exposés sur d'autres projets de loi. Je ne dis pas que nous ne vous inviterons plus, mais si nous le faisons, vous pourrez répondre : « Comme je vous l'ai dit en juin. » Excusez-moi de vous avoir interrompue.

Mme McAuley : C'est très bien. Je vais reprendre à partir de la diapositive 20.

Comme on le voit sur la diapositive 20, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les autres adultes à se voir infliger une sanction communautaire plutôt qu'à être placées en détention. Dans l'ensemble, la proportion des jeunes femmes qui sont placées en détention a peu évolué, au fil des ans, depuis l'adoption de la LSJPA. En 2007-2008, les jeunes filles comptaient pour 21 p. 100 des jeunes placés en détention provisoire, pour 16 p. 100 des jeunes placés en détention après condamnation et pour 23 p. 100 des jeunes placés en probation.

Veuillez maintenant prendre la diapositive 21. Selon les données du recensement de 2006, 3,1 p. 100 des adultes de 18 ans et plus et 6 p. 100 des jeunes âgés de 12 à 17 ans se désignaient comme Autochtones. Par contre, la représentation des Autochtones, jeunes et adultes, qui sont placés en détention ou qui sont inscrits dans des programmes correctionnels communautaires a toujours été plus élevée.

En 2007-2008, les adultes autochtones représentaient 18 p. 100 des détenus sous responsabilité fédérale, 20 p. 100 des personnes placées en détention provisoire, 25 p. 100 des détenus sous responsabilité provinciale ou territoriale, 20 p. 100 des détenus en probation et 21 p. 100 des délinquants ayant été condamnés avec

youth accounted for 26 per cent of youth admitted to remand, 34 per cent of those admitted to sentenced custody, and 24 per cent of those admitted to probation.

Slide 22 shows the average daily cost per inmate in provincial and territorial adult custody as well as those in federal custody. In 2007-08, daily costs per inmate in provincial and territorial adult custody ranged from \$117 per day in Alberta to \$261 per day in the Yukon. Federal custody cost is \$299 per inmate per day.

Please turn to the next slide. The total operating expenditures for corrections in Canada has been increasing over the last decade. In 2007-08, the total operating expenditures for adult corrections in Canada was \$3.5 billion. Controlling for inflation, this represents a 31-per-cent increase since 1998-99. Over the last decade, total operating expenditures increased 27 per cent for provincial and territorial corrections and 34 per cent for federal corrections.

Once again, thank you for the opportunity to present to the committee. Our hope is that this overview of crime and the criminal justice system in Canada informs your discussions on the bill currently before the committee, as well as future bills. This ends the presentation.

The Chair: As I just said, it is all useful. Please understand me. We not only respect the work you do, we rely on it as we do our work. However, I think we were all primed with a fairly long list of questions which it sounds as if we will have to put to the parole board. In the meantime, Senator Wallace, you have the floor.

Senator Wallace: Thank you for your presentation. I do not have any questions. What you presented was very informative and great information, but if you do not have information relating to the offences of murder, treason and statistics dealing with the parole system, there is nothing I would ask, but we thank you for the information you did provide.

[Translation]

Senator Carignan: The interpreter made a mistake earlier. She translated "youth crime rates" as "judge crime rates." So, if you noticed us laughing during the presentation, it was owing to this slip. Regardless of the mistranslation, we understood what was said.

Senator Boisvenu: I have a technical question regarding your calculation method. I know that the method was modified a few years ago. Crime statistics are no longer absolute; I believe that they are now based on severity rather than on actual numbers. Am I right?

sursis. En 2007-2008, les jeunes Autochtones comptaient pour 26 p. 100 des jeunes en détention provisoire, 34 p. 100 des jeunes en détention après condamnation et 24 p. 100 des jeunes en probation.

La diapositive 22 montre le coût quotidien moyen par détenu adulte en milieu provincial ou territorial ou en milieu fédéral. En 2007-2008, le coût quotidien moyen par détenu adulte dans un milieu provincial ou territorial allait de 117 \$ en Alberta à 261 \$ au Yukon. Les détenus sous responsabilité fédérale entraînent des coûts de 299 \$ par jour.

Veuillez passer à la diapositive suivante. Depuis dix ans, les dépenses de fonctionnement totales pour les services correctionnels du Canada augmentent. En 2007-2008, les dépenses de fonctionnement totales, pour le système correctionnel s'adressant aux adultes, au Canada, atteignaient 3,5 milliards de dollars. Après rajustement en fonction de l'inflation, c'est une augmentation de 31 p. 100 depuis 1998-1999. Au cours des dix dernières années, les dépenses de fonctionnement totales ont augmenté de 27 p. 100 pour les systèmes provinciaux et territoriaux, et de 34 p. 100, pour le système correctionnel fédéral.

Encore une fois, je vous remercie de m'avoir invitée à présenter un exposé devant votre comité. Nous espérons que ce survol de la criminalité et du système de justice criminelle du Canada éclairera vos discussions au sujet du projet de loi que vous étudiez et au sujet des projets de loi futurs. C'était la fin de mon exposé.

La présidente : Comme je viens de le dire, tout cela est très utile. J'espère que vous me comprenez. Nous respectons votre travail, mais en outre, nous nous en servons pour nos propres travaux. Cependant, je crois que nous avons préparé une assez longue liste de questions que nous avons hâte de poser; je crois que nous devrions les poser aux représentants de la Commission des libérations conditionnelles. D'ici là, sénateur Wallace, vous avez la parole.

Le sénateur Wallace : Merci de votre exposé. Je n'ai pas de questions à vous poser. Les renseignements que vous nous avez présentés étaient très informatifs et d'excellente qualité, mais, si vous n'avez aucune donnée touchant les gens condamnés pour meurtre ou trahison ou d'autres statistiques sur le système de libération conditionnelle; je n'ai pas de questions à vous poser, mais je tiens quand même à vous remercier pour les renseignements que vous nous avez donnés.

[Français]

Le sénateur Carignan : L'interprète a fait un lapsus plus tôt. Elle a traduit « taux de crimes chez les jeunes » par « taux de crimes chez les juges ». Donc si vous nous avez vus rire pendant la présentation, c'était à cause de ce lapsus. On a quand même été capable de comprendre la nuance.

Le sénateur Boisvenu : J'ai une question technique sur votre méthode de calcul. Je sais que la méthode de calcul a changé il y a quelques années. Les statistiques en termes de criminalité ne sont plus absolues, mais je crois qu'elles sont maintenant sur la gravité. Est-ce que j'ai raison?

[English]

Ms. McAuley: We continue to produce the traditional crime rate, which looks at the volume of crime. We have moved to the crime severity index where we are actually able to look at the severity of a crime and weight those, the reason being that the traditional crime rate in terms of volume is driven by non-violent offences so it does not give a true representation of the severity of a crime.

[Translation]

Senator Boisvenu: When we are considering a crime — an example everyone is familiar with is that of Vincent Lacroix, an “honest” businessman who cheated about 1,000 people — does the number of victims increase the severity of the crime, or is it all based on the category of crime committed?

For instance, if I were to commit domestic burglary, I would be sentenced for this act. But if I were to burglarize 1,000 homes and were convicted of burglary, would Statistics Canada use a different method to determine the severity of the crime in these two cases?

[English]

Ms. McAuley: When calculating the crime severity index, we actually assign a weight to each offence, and it is based on the sentence that is received from the courts.

Senator Boisvenu: It does not depend on how many victims?

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: Presumably the nature of the offence and extent of the damage done would be taken into consideration at sentencing, so the use of custody is one factor in the development of that seriousness ranking. The other is the magnitude of the sentence.

[Translation]

Senator Boisvenu: Are there any types of crimes that you, at Statistics Canada, do not include in your data? Among other things, I am referring to crimes like prostitution, drugs, kidnappings. Are these also included in your crime statistics?

[English]

Mr. Grimes: All of those are provided with a weight in the crime severity index, using the sentencing data that comes from adult and youth criminal courts.

[Translation]

Senator Boisvenu: What I am referring to is parental child abduction or disappearances. Where do criminal disappearances fit into your statistics?

[Traduction]

Mme McAuley : Nous continuons à établir le taux traditionnel de criminalité, qui nous donne le nombre des crimes. Nous produisons maintenant en outre l'indice de gravité de la criminalité, qui nous permet d'étudier la gravité des crimes et de pondérer ces données, la raison en étant que le taux de criminalité traditionnel, qui fait état de nombres, comprend toutes les infractions non violentes et ne rend donc pas compte de façon réaliste de la gravité de la criminalité.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Lorsqu'on est devant un crime — je peux prendre un exemple que tout le monde connaît, Vincent Lacroix, un « honnête » homme d'affaires qui a fraudé environ 1 000 victimes —, est-ce que le nombre de victimes accentue la gravité du crime ou c'est plutôt la catégorie du crime?

Par exemple, si moi, demain, je commets un vol de domicile, je suis condamné pour ce vol. Mais si je vole 1 000 domiciles et que je suis condamné pour vol, est-ce que pour vous, à Statistique Canada, la gravité sera calculée différemment dans les deux cas?

[Traduction]

Mme McAuley : Quand nous établissons l'indice de gravité de la criminalité, nous attribuons un poids à chacune des infractions, et nous le faisons en fonction de la sentence rendue par les tribunaux.

Le sénateur Boisvenu : Cela ne dépend pas du nombre de victimes?

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : On doit présumer qu'au moment de rendre sa sentence, le tribunal tient compte de la nature de l'infraction et de l'ampleur du préjudice causé; l'imposition de la détention serait donc un facteur du calcul de l'échelle de gravité. L'autre facteur serait lié à l'importance de la peine.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Est-ce qu'à Statistique Canada, il y a des types de crimes qui ne sont pas comptabilisés dans vos données? Je pense entre autres à la prostitution, à la drogue, aux enlèvements. Est-ce que c'est calculé dans votre taux de criminalité?

[Traduction]

M. Grimes : On leur a tous attribué une pondération pour établir l'indice de gravité de la criminalité, et on s'appuie sur les données concernant les peines infligées par les tribunaux criminels pour adultes et par les tribunaux criminels de la jeunesse.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Mais s'il s'agit d'enlèvement parental ou d'une disparition, à quel endroit figurent les disparitions criminelles dans vos statistiques?

One case that comes to mind is that of young Cédrika Provencher, who was probably kidnapped in Trois-Rivières. That was also a crime. How is this data recorded by Statistics Canada?

[English]

Ms. McAuley: All of those that you mentioned would be included in the index, but they would not be included in the traditional crime rate.

If you would like, we can provide you with what is included in the traditional crime rate and then we would be able to show you the severity and how we calculate that for the crime severity index.

[Translation]

Senator Boisvenu: Over the last 15 years, Canada has recorded about 15 per cent fewer homicide cases, but 40 per cent more disappearance cases. Since disappearances are not included when calculating the crime index, it seems like the crime rate has gone down, but there are still 40 per cent more disappearance cases, which are predominantly criminal in nature.

Is the fact that these statistics are not included in the crime index calculations not creating a false impression of the overall crime rate being on the decline? This question is for the experts.

[English]

The Chair: Senator Baker has a supplementary. However, since I missed Senator Angus, not only in this panel but in the last, I will ask Senator Baker to put his supplementary after Senator Angus' main question. Senator Boisvenu has put a question to the witnesses.

Senator Angus: They have answered it.

The Chair: They already answered it while I was rattling on? Very well.

Senator Angus: This will not be a long question.

Thank you for all this fascinating information. You have a great team there, Ms. McAuley. I saw one line in your presentation saying "youth charged" and another "youth not charged." Obviously, I am missing the nuance here. Is it that they were arrested but never charged?

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: The top line which says "youth charged" would be those that had been either formally charged by police or recommended to the Crown for charging. The second line, "youth not charged," would represent those in which the police cleared the incident by other means, but an accused youth was identified.

Senator Angus: However, these young people were brought in but upon whom no formal charge was laid; is that right?

Je pense, entre autres, à la jeune Cédrika Provencher qui a sans doute été enlevée à Trois-Rivières. Il s'agit d'un crime. Comment ces données sont-elles comptabilisées à Statistique Canada?

[Traduction]

Mme McAuley : Toutes celles que vous avez mentionnées seraient incluses dans l'indice, mais elles ne le seraient pas dans le taux de criminalité traditionnel.

Si vous le désirez, nous pouvons vous donner des informations sur les éléments avec lesquels nous établissons le taux de criminalité traditionnel, et nous pourrions ainsi vous montrer l'échelle de gravité et vous expliquer comment nous faisons nos calculs pour établir l'indice de gravité de la criminalité.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Au Canada depuis 15 ans, il y a eu à peu près 15 p. 100 moins d'homicides, mais 40 p. 100 plus de disparitions. Étant donné que les disparitions ne sont pas calculées dans l'indice de criminalité, on a l'impression que le taux de criminalité baisse, mais il y a quand même 40 p. 100 plus de disparitions qui sont criminelles en grande partie.

Puisque ce n'est pas calculé dans l'indice de criminalité, est-ce qu'on ne donne pas l'impression que globalement le taux de criminalité est à la baisse? Je pose la question à des spécialistes.

[Traduction]

La présidente : Le sénateur Baker veut poser une question supplémentaire. Cependant, j'ai oublié de donner la parole au sénateur Angus, cette fois-ci, mais aussi lorsque les questions s'adressaient au groupe de témoins précédent, et c'est pourquoi je vais demander au sénateur Baker de poser sa question supplémentaire après que le sénateur Angus aura posé sa première question. Le sénateur Boisvenu a posé une question aux témoins.

Le sénateur Angus : Ils y ont répondu.

La présidente : Ils ont répondu, déjà, pendant que je discutais? Très bien.

Le sénateur Angus : Ce ne sera pas une longue question.

Merci de nous avoir donné toutes ces fascinantes informations. Vous avez là une magnifique équipe, madame McAuley. Vous avez parlé dans votre exposé des jeunes « inculpés » et des jeunes « non inculpés ». Je ne comprends pas très bien la nuance. Cela veut dire qu'ils ont été arrêtés, mais qu'ils n'ont jamais été inculpés de quoi que ce soit?

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : La ligne du haut représente les « jeunes inculpés », c'est-à-dire ceux qui ont été officiellement accusés par la police ou contre lesquels la police a recommandé à la Couronne de déposer une accusation. La ligne du dessous, « jeunes non inculpés », a trait aux jeunes dont l'affaire a été classée par d'autres moyens, mais dont on sait qu'ils ont été accusés.

Le sénateur Angus : Cependant, ces jeunes ont été arrêtés, mais aucune accusation officielle n'a été portée contre eux; c'est bien cela?

Ms. Dauvergne: Correct: They were referred to judicial sanctions, for example, or police used their discretion to not charge the youth.

Senator Angus: I am trying to understand the purpose of slide 8. I am having trouble with it. Let us go to 1988, the baseline, which was 5,000 youths were charged.

Ms. Dauvergne: For everyone 100,000 youth, 5,000 were charged. Our rates are calculated per 100,000 population.

Senator Angus: Five out of a thousand is less —

The Chair: It is 5,000 out of 100,000.

Ms. Dauvergne: Yes, 5,000 out of 100,000.

The Chair: That is 5 per cent.

Senator Angus: Let us say there are 100 youth in Canada; you are saying in the top line that is the percentage of those 100 that were charged with a crime. The rest should add up to 100, then. I am totally confused. Let us work together.

Ms. Dauvergne: It is not proportions that would total 100; it would represent a rate. If you took a group of 100,000 youth aged 12 to 17 years of age, 5,000 in this case would have been charged by police with a Criminal Code offence.

Senator Angus: That is any 100,000?

The Chair: Senator Angus, you need another line on the chart for youths that we think have committed no offence at any time, whether charged or not. That would add up to 100.

Senator Angus: I know Senator Baker is feeling the same confusion I am. In 1988, many more of our young people were being charged than not charged. Today, it is turned around.

Ms. Dauvergne: That is the correct message.

Senator Angus: Okay. I understand. Thank you.

Senator Baker: I have a supplementary question to Senator Boisvenu's points.

You used the expression "assault level 1" in a couple of slides. Are you just referring to common assault?

Ms. McAuley: Yes.

Mr. Grimes: 265, 266.

Ms. McAuley: Common assault.

Senator Baker: There is no offence of break and enter under the Criminal Code, but you are talking about break and enter with all of the different variations: Break and enter to commit an indictable offence, break and enter, et cetera. There are seven or

Mme Dauvergne: C'est exact : la police a recommandé qu'on leur inflige une sanction judiciaire, par exemple, ou a exercé son pouvoir discrétionnaire afin qu'ils ne soient pas accusés.

Le sénateur Angus: J'essaie de comprendre l'objectif de la diapositive 8. J'ai de la difficulté à comprendre. Si l'on revient à 1988, qui nous sert de point de comparaison, 5 000 jeunes ont été inculpés.

Mme Dauvergne: Il s'agit de 5 000 jeunes par tranches de 100 000. Nos taux sont établis par tranches de 100 000 habitants.

Le sénateur Angus: Cinq sur mille, c'est moins que...

La présidente: C'est 5 000 sur 100 000.

Mme Dauvergne: Oui, 5 000 sur 100 000.

La présidente: C'est donc 5 p. 100.

Le sénateur Angus: Disons que l'on prend 100 jeunes qui vivent au Canada; vous dites que la ligne supérieure représente le pourcentage de jeunes qui, parmi ces cent là, vont être inculpés pour un crime. Avec les autres données, nous devrions obtenir un total de 100, donc. Je suis tout à fait perdu. Refaisons le calcul ensemble.

Mme Dauvergne: Il ne s'agit pas de proportions qui donneraient un total de 100; il s'agit d'un taux. Si vous prenez un groupe de 100 000 jeunes âgés de 12 à 17 ans, vous aurez dans ce cas-là 5 000 jeunes qui auront été accusés par la police d'avoir commis une infraction au Code criminel.

Le sénateur Angus: Un groupe quelconque de 100 000 jeunes?

La présidente: Sénateur Angus, on devrait dessiner pour vous, sur le graphique, une ligne qui représente les jeunes qui, à notre connaissance, n'ont jamais commis d'infraction, et n'ont pas été ni inculpés, ni non inculpés. Cela donnerait un total de 100.

Le sénateur Angus: Je sais que le sénateur Baker est aussi perdu que moi. En 1988, les jeunes qui étaient inculpés étaient beaucoup plus nombreux que les jeunes qui ne l'étaient pas. Aujourd'hui, c'est le contraire.

Mme Dauvergne: C'est bien cela.

Le sénateur Angus: D'accord. Je comprends. Merci.

Le sénateur Baker: J'ai une question supplémentaire à poser au sujet des points soulevés par le sénateur Boisvenu.

Vous avez utilisé l'expression « voies de fait de niveau 1 » pour quelques diapositives. Voulez-vous tout simplement parler de voies de fait simples?

Mme McAuley: Oui.

M. Grimes: 265, 266.

Mme McAuley: Voies de fait simples.

Le sénateur Baker: Il n'existe pas, dans le Code criminel, d'infractions qui concernent les introductions par effraction, pourtant vous parlez d'introductions par effraction et des différentes variations : introduction par effraction dans un

eight different sections, but you just call it break and enter, so we do not know if that is what that means.

Senator Angus: We do not know whether it is breaking or entering, or both.

Senator Baker: Or what the indictable offence is. I guess that is the way the statistics are kept by the courts, is it?

Ms. Dauvergne: Are you looking for Criminal Code offences that make up the category of what we call break and enter?

Senator Boisvenu: Yes.

Ms. Dauvergne: I can look that up for you.

Mr. Grimes: For the courts, it is section 348. Most of the information comes in under section 348 and the different characteristics of the offence are included in the subsections within that section of the code.

It is possible to provide more information on the breakout of the subsections. It is not possible to link those indictable offence therein and break and enter, except as it exists within the same case.

Ms. Dauvergne: For slide 7, you see the line there. The Criminal Code offences that would be included in the category of break and enter would be sections 348 and 349, as well.

Senator Baker: That is to commit an indictable offence. Okay, thank you.

Senator Lang: I would like to go back to the reason you were invited here. I appreciate all the work you have done and, obviously, you took a lot of time in preparation to be here.

I would like to know who or how — or both — has to give the instructions to your department to do the statistics on the information that we were looking for, such as the number of people on parole?

Senator Angus: They do not have it.

Senator Lang: I know they do not.

The Chair: I will say something about this before they answer, to explain why we thought Statistics Canada would be able to help. We were heavily influenced by the existence of this document, which is *Corrections and Conditional Release Statistical Overview, 2009*. Down here in the credits, it is true that a number of departments are listed and you are the last of those listed. However, since we have such a long fabulous history of getting wonderful information from you, my question would then be why were you not prepared to talk to this, at least?

dessein criminel, introduction par effraction, et cetera. Il y a sept ou huit possibilités, mais vous utilisez toujours l'expression introduction par effraction, et nous ne savons donc pas si c'est bien de cela qu'il est question.

Le sénateur Angus : Nous ne savons pas s'il s'agit d'introduction ou d'effraction ou des deux possibilités.

Le sénateur Baker : Nous ne savons pas non plus de quelle infraction punissable il est question. Je crois que c'est de cette façon que les tribunaux établissent leurs statistiques, n'est-ce pas?

Mme Dauvergne : Vous voulez savoir quelles infractions au Code criminel correspondent à la catégorie que nous appelons introductions par effraction?

Le sénateur Boisvenu : Oui.

Mme Dauvergne : Je pourrais le vérifier pour vous.

M. Grimes : Dans le cas des tribunaux, il s'agit de l'article 348. Cet article fournit la plupart des informations, et les paragraphes de cet article fournissent des renseignements sur les différentes caractéristiques de l'infraction.

Il est possible de recueillir plus de renseignements plus détaillés sur ces paragraphes. Il n'est pas possible de lier ces infractions punissables aux introductions par effraction, sauf si les deux événements surviennent au cours de la même affaire.

Mme Dauvergne : Sur la diapositive 7, vous voyez, la ligne est ici. Les infractions au Code criminel qui seraient comprises dans la catégorie des introductions par effraction seraient aussi celles qui sont visées par les articles 348 et 349.

Le sénateur Baker : Il s'agit donc des infractions punissables commises. D'accord, merci.

Le sénateur Lang : J'aimerais que l'on revienne à la raison pour laquelle vous avez été invités ici. J'apprécie tout le travail que vous avez fait et qui, de toute évidence, vous a demandé beaucoup de préparatifs et de temps.

J'aimerais savoir quelle personne ou quelle procédure — ce peut être les deux — donne à votre ministère la directive de recueillir des statistiques sur les informations que nous cherchons à obtenir, par exemple le nombre de personnes en liberté conditionnelle.

Le sénateur Angus : Le ministère n'a pas ces statistiques.

Le sénateur Lang : Je sais qu'il ne les a pas.

La présidente : Je vais ajouter quelque chose avant que l'intervenant ne donne sa réponse, pour expliquer pourquoi nous avons cru que Statistique Canada saurait nous aider. Nous avons tous été très impressionnés par le document intitulé *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* qui a été publié en 2009. Vous figurez parmi les nombreux ministères cités en tant que source, même si vous êtes l'un des derniers ministères cités. Cependant, comme nous avons depuis toujours une expérience fabuleuse quand nous vous demandons des informations, ma question serait celle-ci : pourquoi n'étiez-vous pas prêt à aborder le sujet, cette fois-ci?

Is that where we are going on this, Senator Lang?

Senator Lang: Yes. I am led to believe that you have not been given the responsibility to acquire the necessary statistics when it comes to first degree offences, such as murder and other areas in that such as treason.

Who must give you that instruction so you can keep those statistics, or how?

Ms. McAuley: In terms of this publication, Statistics Canada did contribute information to the first chapter. When we were asked to come down, we did mention that and that is where we came up with the discussion that we would have an overview.

We do have our youth court survey and our adult court survey. That is where we have a number of information. The sources on all the charts you see, in terms of which ministry provided the information, are clearly stated.

If you look later on in the publication, you will see that a number of them come from Correctional Service Canada, the reason being that they are responsible for federal offenders who are incarcerated for two years or more. The data would come from them and the National Parole Board.

The Chair: Are you clear now?

Senator Lang: We have the wrong people here.

The Chair: These are the right people, but we need a broader range of the right people.

Ms. McAuley: We do receive information from Correctional Service Canada as part of the correctional services program that we have. I do not know if Ms. Kong has any more she would like to add at this point.

The Chair: Colleagues, I should note that we will be hearing tomorrow from both the National Parole Board and Correctional Service Canada, which may go a long way to providing that broader range of the right people we need to hear from. We can always hope. Has Senator Lang concluded?

Senator Lang: I will wait until tomorrow.

Senator Baker: Madam Chair, Senator Boisvenu's point is exactly right. As the witness has said, this is section 348 of the Criminal Code, which is break and enter. There is no such thing as break and enter; there is break and enter with the intent of committing an indictable offence. Then it ranges from life imprisonment — on punishment, in the same section — down to a summary offence.

C'était bien de cela que vous vouliez que nous parlions, sénateur Lang?

Le sénateur Lang : Oui. Je suis porté à croire que vous n'avez pas reçu le pouvoir de recueillir les statistiques nécessaires en ce qui concerne les infractions au premier degré, par exemple les meurtres, et d'autres aspects comme la trahison.

Qui doit vous donner cette directive afin que vous puissiez recueillir ces statistiques, ou quel mécanisme doit entrer en jeu?

Mme McAuley : Il est vrai que Statistique Canada a fourni des informations qui ont servi à ce rapport, en particulier au premier chapitre. Nous l'avons mentionné, lorsqu'on nous a invités à venir ici, et c'est à ce moment-là qu'il a été décidé qu'on présenterait un aperçu général.

Nous effectuons des enquêtes sur les tribunaux de la jeunesse et sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. Nous y fournissons beaucoup d'information. Vous voyez sous chacun des graphiques la source, c'est-à-dire le nom du ministère qui a fourni l'information, et qui est très clairement indiqué.

Un peu plus loin, dans ce document, vous verrez qu'un bon nombre de ces informations ont été fournies par le Service correctionnel du Canada, puisque c'est lui qui s'occupe des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés pour deux ans ou plus. Les données sont fournies par le SCS et par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

La présidente : Vous comprenez, maintenant?

Le sénateur Lang : Nous n'avons pas invité les bonnes personnes.

La présidente : Nous avons invité les bonnes personnes, mais nous devrions en inviter davantage.

Mme McAuley : Nous recevons bel et bien des informations du Service correctionnel canadien; cela fait partie de notre programme sur les services correctionnels. Je ne sais pas si Mme Kong voudrait ajouter quelque chose à ce sujet.

La présidente : Je dois souligner, à l'intention de mes collègues, que nous allons recevoir demain, pendant notre séance, des représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du Service correctionnel du Canada, qui vont s'ajouter, peut-être, à la liste des personnes compétentes dont nous devons entendre les exposés. Nous pouvons toujours espérer. Est-ce que le sénateur Lang a terminé?

Le sénateur Lang : Je vais attendre à demain.

Le sénateur Baker : Madame la présidente, le sénateur Boisvenu a tout à fait raison. Comme le témoin l'a dit, il s'agit de l'article 348 du Code criminel qui concerne les introductions par effraction. L'introduction par effraction, en soi, n'existe pas; il s'agit d'introduction par effraction dans un dessein criminel. La personne qui commet cette infraction est coupable d'un acte criminel passible de l'emprisonnement à perpétuité — c'est écrit dans cet article — ou d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

That is why we are confused with the way that the categories are listed. We do not know whether that is a serious offence break and entry, or whether it is just a summary offence — one going from life imprisonment down to a summary matter. That is why the question was asked.

The Chair: I believe you said it was possible to get a breakout of those numbers. Did I misunderstand something?

Mr. Grimes: For the court's data, it is possible.

Ms. Dauvergne: And for the police data, it is not possible.

The Chair: For what is available, could you send along that information? I am not going to add my usual rider, which is "as soon as possible," because I do not think we need that. Breaking and entering normally does not have a life sentence. We are talking about life sentences for murder and high treason.

Are there any further questions, colleagues?

We will await that information. We will await, with much pleasure, your next appearance before us because you should not think that this lets you off the hook from coming back.

Ms. McAuley: We did know that.

The Chair: It will be helpful to us as we go forward.

[Translation]

Senator Carignan: I believe that Ms. Kong wanted to add something. This is what I have heard, but I did not hear her say so. I am simply wondering if that is still the case.

[English]

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: I was just going to comment on the contribution we made to the corrections and conditional release overview. It is very much the type of data we presented here. I was going to reiterate what Ms. McAuley said. We were clear when we were asked that the data that would probably inform this bill, and the stuff that is in here in that CCSR overview, does come from NPB, National Parole Board, and CSC, Correctional Service Canada, and not us, but we were asked to come back anyway.

The Chair: That is because we love you and we have such faith in you. Thank you all very much.

Voilà d'où vient toute la confusion sur la façon dont les catégories ont été formées. Nous ne savons pas si l'introduction par effraction a donné lieu à un crime grave ou s'il s'agit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, tout simplement — cette infraction peut entraîner l'emprisonnement à perpétuité ou se régler par procédure sommaire. C'est pourquoi il a fallu poser la question.

La présidente : Je crois vous avoir entendu dire qu'il était possible d'avoir des données plus détaillées. Est-ce que quelque chose m'a échappé?

M. Grimes : C'est possible pour les données qui concernent les tribunaux.

Mme Dauvergne : Ce n'est pas possible cependant pour les données qui concernent la police.

La présidente : Pourriez-vous donc nous faire parvenir les informations accessibles? Je n'ajouterai pas mon refrain habituel, « le plus rapidement possible », parce que je ne crois pas que cela soit nécessaire. En général, une introduction par effraction n'entraîne pas une peine d'emprisonnement à perpétuité. Nous parlons plutôt des peines d'emprisonnement à perpétuité infligées dans des cas de meurtre et de haute trahison.

Est-ce que mes collègues ont d'autres questions?

Nous allons attendre ces informations. Nous envisageons également avec un grand plaisir de vous revoir bientôt, car vous ne devriez pas penser à cause de cela que nous n'allons pas vous inviter de nouveau.

Mme McAuley : Nous étions au courant.

La présidente : Cela nous sera utile, à mesure que nous avançons.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je crois avoir compris que Mme Kong voulait ajouter quelque chose. C'est ce que j'ai entendu, mais je ne l'ai pas entendue parler. Je ne sais pas si c'est encore pertinent.

[Traduction]

Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada : J'allais justement parler de notre contribution à l'aperçu concernant le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Il s'agit de données très semblables à celles que nous avons présentées ici. J'allais répéter ce que Mme McAuley a dit. Nous avons dit très clairement, quand on nous a demandé de nous présenter, que les données qui seraient le plus utiles pour ce projet de loi, au même titre que toutes les informations présentées dans l'Aperçu statistique sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, venaient de la CNLC, la Commission nationale des libérations conditionnelles, et du SCC, le Service correctionnel du Canada, non pas de nos bureaux, mais on nous a quand même invités à revenir.

La présidente : C'est parce que nous vous adorons et que nous avons une énorme confiance en vous. Merci beaucoup, merci à tous.

Colleagues, we meet again tomorrow at 10:30 a.m. in this room.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, June 10, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act, met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act. We are delighted to have with us this morning, as our first witnesses on this bill, from the National Parole Board, Harvey Cenaiko, Chairperson, Shelley Trevethan, Executive Director General, and Gertrude Lavigne, Senior Counsel. Welcome to you all.

Mr. Cenaiko, please proceed with your opening statement.

Harvey Cenaiko, Chairperson, National Parole Board: It is a pleasure to be with you today. Thank you for the invitation to be here.

With me today are Ms. Trevethan and Ms. Lavigne. We are pleased to be joining you to talk about the faint hope clause and about the mandate and work of the National Parole Board. Before I get started, I will give you some of my background. I was appointed Chairperson of the National Parole Board last summer. Prior to that, I was the vice-chairperson in the board's Prairie region, which encompasses Northwestern Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and the Northwest Territories. From 2004 to 2006, I was Solicitor General and Minister of Public Security for the Province of Alberta, having spent seven years as the MLA, Member of the Legislative Assembly, for the inner city riding of Calgary-Buffalo. I am also a 25-year veteran of the Calgary Police Service, where I retired as an inspector in 2001.

I have spent the better part of three decades working within the criminal justice system. The common thread that I have noticed in every part of the criminal justice field is the tremendous commitment to public safety of those working in it. This commitment to public safety also guides the work of the National Parole Board. For those of you who are not familiar with the board or its work, let me give you a short overview of the board's mandate and how our decision-making process works before I touch on the judicial review process.

Chers collègues, nous nous réunirons encore une fois demain, ici même, à 10 h 30.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 10 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, s'est réuni aujourd'hui à 10 h 34 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi. Nous sommes ravis d'avoir avec nous ce matin les premiers témoins que nous allons entendre au sujet de ce projet de loi, à savoir Harvey Cenaiko, président, Shelley Trevethan, directrice générale exécutive et Gertrude Lavigne, avocate-conseil de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Bienvenue à tous.

M. Cenaiko, je vous invite à présenter votre déclaration préliminaire.

Harvey Cenaiko, président, Commission nationale des libérations conditionnelles : C'est un plaisir d'être ici aujourd'hui et je vous remercie de m'avoir invité.

Je suis accompagné de Mme Trevethan et Mme Lavigne. Nous sommes heureux de nous joindre à vous pour parler de la clause de la dernière chance ainsi que du mandat et du travail de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Avant de commencer, j'aimerais prendre quelques minutes pour vous donner un aperçu de mon cheminement professionnel. J'ai été nommé président de la Commission nationale des libérations conditionnelles l'été dernier. Auparavant, j'occupais le poste de vice-président de la Commission pour la région des Prairies, qui comprend le nord-ouest de l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. De 2004 à 2006, j'ai été solliciteur général et ministre de la Sécurité publique de la province de l'Alberta, où j'ai été sept ans député provincial, membre de l'Assemblée législative, pour la circonscription du centre-ville, Calgary-Buffalo. J'ai aussi été membre du Service de police de Calgary pendant 25 ans, et j'ai quitté, en 2001, le poste d'inspecteur que j'occupais.

Pendant la majeure partie des trois dernières décennies, j'ai travaillé au sein du système de justice pénale, et le point commun que j'ai remarqué chez tous ceux qui travaillent dans ce domaine, c'est leur extraordinaire engagement envers la sécurité publique. Cet engagement envers la sécurité publique guide aussi le travail de la Commission nationale des libérations conditionnelles. J'aimerais décrire très brièvement, à l'intention de ceux qui ne connaissent peut-être pas bien la Commission ou son travail, le mandat de la Commission et son processus décisionnel avant de parler du processus de révision judiciaire.

The board is an agency within the federal public safety portfolio that reports to Parliament through the Minister of Public Safety. We are an arm's-length, independent administrative tribunal. This means our decision-making process is inquisitorial and not adversarial, as in a court of law, and our decision making operates free from external influence or interference.

The board is responsible for making quality conditional release decisions for offenders serving federal sentences of two years or more. We also make conditional release decisions for provincial offenders serving sentences of less than two years in provinces without their own parole boards. Currently, only Ontario and Quebec have their own parole boards. Conditional release decision making accounts for 86 per cent of annual program expenditures within the National Parole Board's budget. As part of its mandate, the board also makes pardon decisions and clemency recommendations to the minister.

The board is made up of 45 full-time board members when at full complement. To ensure we process our cases as mandated under law, we also use approximately 44 part-time board members. Currently, we have 38 full-time and 22 part-time members. The majority of our board members are located and work in our five regional offices across Canada. Our members come from all walks of life and are leaders in such diverse fields as corrections, law, psychology, law enforcement, social work, education, business and others.

Board members are Governor-in-Council appointees. The Minister of Public Safety recommends individuals for appointment from a list of pre-qualified candidates provided by the board following a qualification process that includes a written examination and interview. In delivering its mandate, the board is strictly governed by legislation — the Corrections and Conditional Release Act or CCRA.

The CCRA is highly prescriptive of what we do and how we do it. It includes two basic principles that guide the board in its conditional release decision making. First, that the protection of society be the paramount consideration in the determination of any case. Second, that the board make the least restrictive determination consistent with the protection of society.

Putting these principles into practice, the board looks at two things when making conditional release decision: whether the offender will not, by reoffending, present an undue risk to society before the expiration of the sentence; and whether the release of

La Commission fait partie du portefeuille fédéral de la Sécurité publique, et elle rend compte au Parlement par l'entremise du ministre de Sécurité publique Canada. La Commission est un tribunal administratif indépendant. Cela signifie que notre processus décisionnel est de nature inquisitoire et non contradictoire, comme celui d'une cour de justice et que notre processus décisionnel est exempt de toute influence ou ingérence de l'extérieur.

La Commission est chargée de rendre des décisions judiciaires en matière de mise en liberté sous condition à l'égard des délinquants qui purgent des peines de ressort fédéral de deux ans ou plus. Nous rendons aussi des décisions en matière de mise en liberté sous condition à l'égard des délinquants sous responsabilité provinciale qui purgent des peines de moins de deux ans dans les provinces qui n'ont pas leur propre commission des libérations conditionnelles. À l'heure actuelle, seules les provinces du Québec et de l'Ontario ont leur propre commission. La prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition représente 86 p. 100 des dépenses de programme annuelles. Dans le cadre de son mandat, la Commission rend aussi des décisions relatives aux pardons et formule des recommandations en matière de clémence, à l'intention du ministre.

La Commission compte 45 commissaires à temps plein lorsque son effectif est complet. Pour assurer le traitement des cas conformément aux dispositions de la loi, la Commission fait aussi appel à environ 44 commissaires à temps partiel. Il y a actuellement 38 commissaires à temps plein et 22 commissaires à temps partiel. La majorité des commissaires travaillent dans nos cinq bureaux régions situés à divers endroits au Canada. Nos commissaires sont issus de tous les horizons et ils sont des leaders dans divers domaines comme les services correctionnels, le droit, la psychologie, l'application de la loi, le travail social, l'éducation, les affaires, et cetera.

Les commissaires sont nommés par le gouverneur en conseil. Le ministre de la Sécurité publique recommande la nomination de certaines personnes à partir d'une liste de candidats préqualifiés fournie par la Commission à la suite d'un processus de qualification qui comprend un examen écrit et une entrevue. Le mandat de la Commission est rigoureusement régi par la loi, à savoir la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ou LSCMLC.

La LSCMLC décrit de façon très détaillée ce que nous devons faire et la façon dont nous devons le faire. Elle comporte deux principes fondamentaux qui guident la Commission dans son processus décisionnel en matière de mise en liberté sous condition. Premièrement, la protection de la société doit être le critère déterminant dans toute décision relative à la mise en liberté sous condition. Deuxièmement, le règlement des cas doit, compte tenu de la protection de la société, être le moins restrictif possible.

Lorsqu'elle met ces principes en pratique, la Commission se préoccupe de deux choses en rendant ses décisions en matière de mise en liberté sous condition. Elle doit : déterminer si le délinquant ne présentera pas, en récidivant, un risque

the offender will contribute to the protection of society by facilitating the reintegration of the offender as a law-abiding citizen.

All National Parole Board decisions are based on an in-depth analysis of each case, and a thorough risk assessment based on all relevant and available information. In making decisions, board members look at information from police reports, Crown attorneys, courts, correctional authorities, mental health professionals, private agencies, victims of crime and others. Board decisions are made by way of a paper file review or an in-person hearing. Hearings are held in the institution where the offender is incarcerated.

I want to provide you with a few general statistics concerning outcomes. Last year, the board held over 17,000 conditional release reviews. The federal day parole grant rate last year was 69 per cent; the federal full parole grant rate was 44 per cent. In terms of reoffending by parolees, over the last 10 years, more than 90 per cent of parole releases that the board made have not resulted in a new offence while on conditional release; and over 99 per cent of parole releases by the board have not resulted in a new violent offence while on conditional release. In contrast, the success rate for offenders released automatically by law at two-thirds of their sentence — also known as statutory release — was 60 per cent.

These results demonstrate that the Canadian system of conditional release, which involves a gradual and controlled release of the offender back into the community, contributes to public safety.

On the pardons side of the equation, 96 per cent of all pardons granted by the board remain in force.

In keeping with the requirement under the CCRA, the National Parole Board delivers its mandate in an open and transparent manner. Board hearings are accessible to the public upon request. In the last five years, almost 9,000 people have attended National Parole Board hearings as observers. This has contributed to better public understanding of the parole process. I invite each of you to attend a hearing yourselves to observe the decision-making process in person.

The board's parole decisions are also accessible. Individuals interested in receiving a board decision can do so by filling out a request form and submitting it to the regional office where the hearing was held. More than 28,000 decisions have been released to the public over the past five years.

Providing information services to victims of crime is another priority for the board. Under the CCRA, victims of crime have the right to receive certain information about the offender who harmed them while that individual is under the jurisdiction of the

inacceptable pour la société avant l'expiration de sa peine, et si la libération du délinquant contribuera à la protection de la société en facilitant sa réinsertion sociale en tant que citoyen respectueux des lois.

Toutes les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont fondées sur une analyse approfondie des cas et sur une évaluation complète du risque fondée sur tous les renseignements pertinents disponibles. En rendant leurs décisions, les commissaires tiennent compte des renseignements fournis par les rapports de police, les procureurs de la Couronne, les tribunaux, les autorités correctionnelles, les professionnels de la santé mentale, les organismes privés, les victimes d'actes criminels et d'autres intervenants. Les commissaires rendent leur décision sur pièces ou à la suite d'une audience. Les audiences sont tenues dans l'établissement où le délinquant est incarcéré.

J'aimerais vous donner quelques statistiques générales concernant nos résultats. L'an dernier, la Commission a examiné plus de 17 000 demandes de mise en liberté. Le taux d'octroi de la semi-liberté à l'échelle fédérale était de 69 p. 100 l'an dernier; le taux d'octroi de la libération conditionnelle totale à l'échelle fédérale était de 44 p. 100. Sur le plan de la récidive, au cours des 10 dernières années, plus de 90 p. 100 des libérés conditionnels n'ont pas commis de nouvelle infraction pendant leur liberté sous condition, et plus de 99 p. 100 n'ont pas commis de nouvelle infraction avec violence pendant leur liberté sous condition. En revanche, le taux de succès des délinquants remis automatiquement en liberté en vertu de la loi aux deux tiers de leur peine — ce qu'on appelle également la libération d'office — était de 60 p. 100.

Ces résultats montrent que le système canadien de mise en liberté sous condition, qui prévoit une libération graduelle et contrôlée des délinquants dans la collectivité, contribue à la sécurité publique.

En outre, du côté des pardons, 96 p. 100 de tous les pardons octroyés par la Commission demeurent en vigueur.

Conformément à une exigence énoncée dans la LSCMLC, la Commission nationale des libérations conditionnelles s'acquitte de son mandat de manière ouverte et transparente. Les audiences de la Commission sont accessibles au public sur demande. Au cours des cinq dernières années, près de 9 000 personnes ont assisté à une audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles à titre d'observateur. Cela contribue à mieux faire comprendre au public le processus de libération conditionnelle, et je vous invite tous à assister à une séance vous-mêmes pour observer le processus décisionnel en personne.

Les décisions de la Commission sont aussi accessibles. Les personnes intéressées à recevoir une décision de la Commission peuvent le faire en remplissant un formulaire de demande et en le présentant au bureau de la région où l'audience a eu lieu. Plus de 28 000 décisions ont été communiquées au public au cours des cinq dernières années.

Offrir des services d'information aux victimes d'actes criminels est une autre priorité de la Commission. Aux termes de la LSCMLC, les victimes d'actes criminels ont le droit de recevoir certains renseignements sur le délinquant qui leur a causé du tort

board. Victims can attend a parole hearing, deliver victim statements in writing or orally at the hearing, ask that special conditions be imposed on an offender's release, and request the board's decisions in their cases.

Over the last five years, the board has had more than 94,000 contacts with victims. During that same period, more than 1,000 victim statements have been presented at hearings. A recent victim questionnaire indicates a high satisfaction rate with the board's information services provided to victims. We continue to explore ways to meet efficiently and effectively the information needs of victims, and have begun to use video conferencing for victims to provide their statements.

I want to touch on the topic of the faint hope clause. The National Parole Board has no role in the actual judicial review process itself. A judicial review proceeding is between the individual offender and the court of jurisdiction in the province where the offender was convicted and sentenced.

It should be noted that a judicial review hearing is not a parole hearing. If an offender's judicial review hearing is successful, the offender is not automatically paroled. The offender must still apply to the National Parole Board for parole and undergo a parole hearing. The impact on the board is minimal, in that a positive judicial review decision simply results in adjusted parole eligibility dates.

The board's decision-making process does not change in these cases. Board members conduct a thorough risk assessment of all relevant available information, the same as they would in any other parole case. The board considers the risk an offender may present to the community and the protection of society in deciding whether to grant parole. Public safety remains the primary consideration.

If the board's decision is to grant parole, this does not represent a reduction in the offender's sentence. The offender remains subject to the original sentence imposed by the court. Offenders are also subject to standard parole conditions. Additionally, special conditions may also be imposed where deemed necessary to safely manage their relationship in communities.

Offenders paroled while serving a life sentence remain under Correctional Service of Canada supervision for the rest of their lives. If they violate any conditions of their parole, the parole can be revoked and they can be returned to prison.

pendant qu'il relève de la compétence de la Commission. Les victimes peuvent assister aux audiences de libération conditionnelle, faire une déclaration par écrit ou de vive voix lors de l'audience, demander que des conditions spéciales soient imposées au délinquant au moment de sa libération et demander à voir les décisions de la Commission concernant leur cas.

Au cours des cinq dernières années, la Commission a eu plus de 94 000 contacts avec les victimes. Durant la même période, plus de 1 000 déclarations de la victime ont été présentées aux audiences. Selon un récent questionnaire destiné aux victimes, le taux de satisfaction concernant les services d'information fournis aux victimes par la Commission est très élevé. Nous continuons à chercher des façons de répondre avec efficacité et efficacie aux besoins des victimes en matière d'information et nous avons commencé à utiliser les conférences vidéo pour que les victimes puissent présenter leurs déclarations de cette façon.

J'aimerais maintenant vous parler un peu de la clause de la dernière chance. La Commission nationale des libérations conditionnelles ne joue aucun rôle dans le processus de révision judiciaire lui-même. La révision judiciaire concerne le délinquant et le tribunal qui a compétence dans la province où le délinquant a été condamné et reçu sa peine.

Il convient de noter qu'une audience de révision judiciaire n'est pas une audience de libération conditionnelle. Lorsque la demande de révision judiciaire du délinquant est acceptée, ce dernier n'est pas automatiquement mis en liberté conditionnelle. Le délinquant doit encore présenter une demande de libération conditionnelle à la Commission nationale des libérations conditionnelles et participer à une audience de libération conditionnelle. L'incidence de la révision judiciaire sur la Commission est minime, en ce sens qu'une décision positive donne simplement lieu à une modification des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Le processus décisionnel de la Commission ne change pas dans ces cas. Les commissaires font une évaluation complète du risque à l'aide de tous les renseignements pertinents disponibles, tout comme ils le feraient pour un autre cas. La Commission tient compte du risque qu'un délinquant peut présenter pour la collectivité et de la protection de la société pour décider s'il y a lieu d'accorder ou non une libération conditionnelle au délinquant. La sécurité publique demeure le critère prépondérant.

Lorsque la Commission décide d'octroyer une libération conditionnelle au délinquant, cela ne constitue pas une réduction de peine. Le délinquant est toujours assujéti à la peine originale qui lui a été imposée par le tribunal. Les délinquants sont aussi assujétis aux conditions normales de la libération conditionnelle. En outre, si elle le juge nécessaire pour gérer en toute sécurité le risque que les délinquants présentent pour la collectivité, la Commission peut leur imposer des conditions spéciales.

Les délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité qui se voient accorder une libération conditionnelle demeurent sous la surveillance du Service correctionnel du Canada pendant toute leur vie. S'ils enfreignent l'une des conditions de leur libération conditionnelle, leur liberté peut être révoquée et ils peuvent être réincarcérés.

We provided handouts with judicial review statistics for you today. Judicial reviews began in 1987. As of April 2010, 1,062 offenders were eligible to apply for judicial review. In total, 180 judicial reviews have been held, and 147 offenders have received a reduction in the amount of time served until becoming eligible for parole. First degree murder was the index offence in 128 of these cases and second degree murder in 19 cases. Of the 147 offenders who had their parole eligibility date reduced, 136 were granted either day or full parole by the board.

The parole grant rate for judicial review cases is higher than the board's overall grant rate given that candidates who are successful at judicial review are cases where the risk of recidivism is likely to be lower. These 136 offenders had a total of 649 supervision periods — 526 on day parole and 123 on full parole. Of the 526 day parole supervision periods granted, two offenders had their parole revoked as the result of a new non-violent offence. The offences were for obstructing a peace officer over 15 years ago and for uttering a threat to cause death or harm in 2009-10. Of the 123 full parole supervision periods, nine offenders had their parole revoked as the result of a new non-violent offence. Two offenders had their parole revoked as the result of a new violent offence. The new violent offences were for robbery over 15 years ago and for assault with a weapon about eight years ago.

My officials and I are happy to answer any questions committee members may have on the board's conditional release mandate or on judicial review as it relates to the National Parole Board.

The Chair: Thank you. Your presentation was interesting indeed, and the statistics are good to have because it saves us having to ask for them.

Senator Runciman: You mentioned the basic principles that guide the board in conditional releases. Have those principles changed over the past 10 years or have they remained constant? Have they been interpreted differently over the past few years than in the past?

Mr. Cernaiko: The mission and values of the board have remained intact for some time. The board celebrated its fiftieth anniversary this past year.

The mission and values of the board remain the same. Our role is to ensure the protection of the public but also to ensure that in assessing risk and the reintegration of an offender, we assess risk on all the elements that are required, the critical key areas of that

Nous vous avons distribué un document contenant des statistiques relatives aux révisions judiciaires. Les révisions judiciaires ont commencé en 1987. Au mois d'avril 2010, 1 062 délinquants étaient admissibles à une demande de révision judiciaire. Au total, 180 révisions judiciaires ont été effectuées, et 147 délinquants ont obtenu une réduction du temps qu'ils devaient purger avant d'être admissibles à une libération conditionnelle. Le meurtre au premier degré était l'infraction à l'origine de la peine dans 128 cas, et le meurtre au second degré dans 19 cas. Sur les 147 délinquants qui ont obtenu une réduction du délai d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, 136 ont bénéficié d'une semi-liberté ou d'une libération conditionnelle totale.

Le taux d'octroi de la libération conditionnelle pour les cas de révision judiciaire est supérieur au taux d'octroi global de la Commission puisque les demandeurs de révision judiciaire qui obtiennent une réduction de leur délai d'inadmissibilité sont des cas où le risque de récidive est susceptible d'être plus faible. Les 136 délinquants concernés ont bénéficié d'un total de 649 périodes de surveillance — 526 périodes de semi-liberté et 123 périodes de liberté conditionnelle totale. Des 526 périodes de semi-liberté octroyées, deux délinquants ont vu leur semi-liberté révoquée en raison d'une récidive sans violence. Les infractions perpétrées dans ces cas qui remontent à plus de 15 ans, étaient l'entrave à un agent de la paix et, en 2009-2010, le fait de proférer des menaces de mort ou de lésions corporelles. Sur les 123 périodes de liberté conditionnelle totale octroyées, neuf délinquants ont vu leur liberté conditionnelle révoquée en raison d'une récidive sans violence et deux délinquants ont vu leur liberté conditionnelle révoquée en raison d'une récidive avec violence. Cette récidive avec violence consistait en un vol qualifié commis il y a plus de 15 ans et en une agression armée commise il y a environ huit ans.

Mes collaborateurs et moi serons heureux de répondre à toutes les questions que les membres du Comité auraient au sujet du mandat relatif à la libération conditionnelle ou à la révision judiciaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

La présidente : Merci. Votre exposé était vraiment intéressant et il est bon de nous avoir fourni ces statistiques, parce que nous n'aurons pas ainsi à les demander.

Le sénateur Runciman : Vous avez mentionné les principes fondamentaux qui guidaient la Commission en matière de mise en liberté sous condition. Ces principes ont-ils évolué au cours des 10 dernières années ou sont-ils demeurés les mêmes? Ont-ils été interprétés différemment ces dernières années par rapport à ce qui se faisait auparavant?

M. Cernaiko : Cela fait quelque temps que la mission et les valeurs qui guident la Commission n'ont pas été modifiées. La Commission a fêté son 50^e anniversaire l'année dernière.

La mission et les valeurs de la Commission demeurent les mêmes. Notre rôle est d'assurer la protection de la population, mais également à veiller à ce que lorsque nous évaluons le risque et la réadaptation d'un délinquant, nous le faisons en tenant

risk, as well as assuring reintegration in an appropriate manner under special conditions.

The board's role has only changed where the laws have changed. Our guidelines and policies are driven by the laws that are in place today. Changes have been made throughout the years to the CCRA. The last substantive change was in 1992 when the CCRA came into effect. Over the years, amendments have been made, including this past year with Bill C-25, as well as the potential for bills coming forward this session, such as Bill C-23 and other future bills that we may see come forward. If the legislation changes, we have to look at changing our policies and guidelines.

Senator Runciman: This is going back 10 years when I was discussing the parole board approach at the national level versus the Ontario Parole Board, where we changed the emphasis in terms of the priority being the protection of society. The member who was then on the national board indicated that they were taking a very different approach in terms of the way they dealt with individual cases. You have certain principles, and I suppose it is a question of leadership from the top in terms of how you interpret those principles.

What impact do the views of families of murder victims have on the deliberations of the board?

Mr. Cenaiko: That is a very good question. Having been a board member myself — and I still am a board member — and having heard a number of cases in the Prairies, victims have a huge impact at the hearing.

Senator Runciman: Can they ask questions?

Mr. Cenaiko: Victims cannot ask questions. They can provide a written statement prior to the hearing. The offender will also get a copy of the victim's statement. The victim can attend the hearing and can provide a statement regarding the effect that the crime has had on him or her, or on his or her family.

The board takes into consideration the victim statement at every hearing, whether the victim is present or whether the victim provided the statement through the mail. This statement is considered along with all other risk-assessment criteria we would be following. Statements by a victim, whether on paper, in person or by video conference, are another measure that the board must take into account when assessing risk of an offender applying for conditional release.

Senator Runciman: In your submission, you spoke about the federal day parole grant rate. When an individual is released on day parole, is that an escorted release?

compte de tous les éléments importants, des domaines clés de ce risque, tout en assurant la réadaptation de façon appropriée avec des conditions spéciales.

Le rôle de la Commission ne change que lorsque les lois changent. Nos lignes directrices et nos politiques ne font que refléter les lois en vigueur. La LSCMLC a subi quelques changements au cours des années. Le dernier changement remonte à 1992, année à laquelle la LSCMLC est entrée en vigueur. Au cours des années, elle a été modifiée, notamment l'année dernière, par le projet de loi C-25, tout comme elle pourrait l'être par les projets de loi présentés au cours de cette législature, comme le projet de loi C-23 et les autres projets de loi qui seront déposés plus tard. Lorsque les dispositions législatives changent, nous devons décider s'il y a lieu de changer également nos politiques et nos lignes directrices.

Le sénateur Runciman : Il y a bien 10 ans que j'ai parlé de l'approche adoptée par la Commission des libérations conditionnelles au niveau national et de celle de l'Ontario, lorsque nous avons modifié l'ordre de nos priorités pour privilégier la protection de la société. Le commissaire qui siégeait à cette époque à la Commission nationale avait mentionné que la Commission avait adopté une approche très différente pour ce qui est de régler les cas individuels. Vous avez certains principes et j'imagine que c'est la direction de la Commission qui guide l'interprétation de ces principes.

Dans quelle mesure le point de vue des familles des victimes de meurtre influence-t-il les délibérations de la Commission?

M. Cenaiko : C'est une excellente question. J'ai été moi-même commissaire — et je suis toujours commissaire — et j'ai entendu un certain nombre d'affaires dans les Prairies, je dirais que les victimes qui témoignent à l'audience ont une très grande influence.

Le sénateur Runciman : Peuvent-elles poser des questions?

M. Cenaiko : Les victimes ne peuvent pas poser de questions. Elles peuvent présenter une déclaration écrite avant l'audience. Le délinquant reçoit également une copie de la déclaration de la victime. La victime peut assister à l'audience et peut faire une déclaration au sujet de l'effet que le crime a eu sur elle, ou sur sa famille.

La Commission prend en considération la déclaration de la victime dans toutes les audiences, que la victime soit présente ou qu'elle ait transmis sa déclaration par courrier. Nous examinons cette déclaration avec tous les autres critères que nous appliquons en matière d'évaluation du risque. Les déclarations de la victime, qu'elles soient présentées par écrit, en personne ou par vidéoconférence, constituent un autre élément dont la Commission doit tenir compte pour évaluer le risque du délinquant qui a demandé sa mise en liberté sous condition.

Le sénateur Runciman : Dans votre exposé, vous avez parlé du taux fédéral d'attribution de la semi-liberté. Lorsqu'un individu se voit accorder la semi-liberté, est-ce que c'est une libération avec escorte?

Mr. Cenaiko: That is a supervised release in a halfway house or a correctional facility that is used as a halfway house. It is either a contracted agency or a CSC, Correctional Service of Canada, facility. These individuals are under strict guidelines. They can work but they have to report back each evening. They have to take some programming, whatever was agreed to in the release plan, which the board members would review and consider prior to granting a day parole.

Senator Runciman: Do you use electronic monitoring at all?

Mr. Cenaiko: We do not. CSC uses electronic monitoring and there has been a pilot project in Toronto.

Senator Runciman: Do you have any views on that?

Mr. Cenaiko: I should not provide any personal views on electronic monitoring. If electronic monitoring were expanded, it would probably be taken into account during our post-suspension hearings if an offender breached his condition. However, we do not manage an offender's file. We determine risk of the opportunity to reintegrate the offender safely back into the community.

The Chair: Our next witnesses will be from correctional services.

Senator Runciman: Is it true that non-Aboriginals, including non-citizens, are given the right to have special Aboriginal-circle parole hearings? There was a fellow by the name of Munro who murdered a police officer, and he was allowed to engage in that type of hearing. What is the justification for that happening?

Mr. Cenaiko: We do have elder-assisted hearings for our Aboriginal offenders across Canada. These hearings provide spirituality and cultural sensitivity for those individuals who would like the opportunity for that type of a setting. There are offenders in institutions across Canada who feel closer to that spirituality and culture, and they have requested elder-assisted hearings. We have not turned down an individual if they have requested such a hearing. The elders are there for guidance, both the institutional elders as well as the National Parole Board elders that we have. It is clear at a hearing whether the individual is truly seeking a spiritual and cultural cleansing versus someone who is not.

[Translation]

Senator Boisvenu: I find that your submission is rather neutral with regards to Bill S-6. I therefore intend to dwell on what you refer to as the paramount consideration of your mandate, that is, the protection of society.

M. Cenaiko : C'est une mise en liberté surveillée dans une maison de transition ou un établissement correctionnel qui est utilisé comme maison de transition. Le délinquant est pris en charge par un organisme engagé par contrat ou par un établissement du SCC, le Service correctionnel du Canada. Ces individus doivent respecter des lignes directrices sévères. Ils peuvent travailler, mais ils doivent se présenter aux responsables tous les soirs. Ils sont également tenus de suivre certains programmes, de faire tout ce qu'ils ont accepté de mettre dans le plan de libération, que les membres de la Commission examinent et prennent en compte avant d'accorder la semi-liberté.

Le sénateur Runciman : Utilisez-vous la surveillance électronique?

M. Cenaiko : Non. Le SCC a recours à la surveillance électronique et a lancé un projet pilote à Toronto.

Le sénateur Runciman : Avez-vous un point de vue sur cette question?

M. Cenaiko : Je ne devrais pas fournir mon point de vue personnel sur la surveillance électronique. Si ce type de surveillance était élargi, cet aspect serait sans doute pris en considération au cours de nos audiences postérieures à la suspension d'une libération, dans le cas où le délinquant aurait violé une des conditions. Ce n'est toutefois pas nous qui gérons le dossier du délinquant. Nous évaluons le risque associé à la réintégration du délinquant dans la collectivité.

La présidente : Nos prochains témoins seront des représentants des services correctionnels.

Le sénateur Runciman : Est-il exact que les non-Autochtones, y compris les non-citoyens, ont le droit de participer aux audiences de libération conditionnelle spéciales qui utilisent le cercle autochtone? Il y avait un gars du nom de Munro qui a tué un policier et il a été autorisé à participer à ce type d'audience. Comment justifiez-vous ce genre de chose?

M. Cenaiko : Nous tenons des audiences avec l'assistance d'Anciens pour nos délinquants autochtones dans toutes les régions du Canada. Ces audiences fournissent un mécanisme adapté sur le plan spirituel et culturel aux personnes qui souhaitent en bénéficier. Il y a, dans les établissements canadiens, des délinquants qui se sentent proches de cette spiritualité et de cette culture et qui ont demandé la tenue d'audiences auxquelles participent des Anciens. Nous n'avons jamais refusé ce genre d'audiences aux personnes qui nous l'ont demandé. Les Anciens sont là pour donner des conseils, aussi bien les Anciens institutionnels que les Anciens qui sont membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il est facile de savoir au cours de ces audiences si l'individu en question cherche vraiment une purification spirituelle et culturelle et si c'est quelqu'un qui fait semblant.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je vois que le contenu de votre mémoire est plutôt neutre en regard du projet de loi S-6. Je m'attarderai donc sur votre mandat que vous qualifiez de prioritaire, c'est-à-dire assurer la sécurité de la population.

I am going to relate an incident and ask a few questions. Two weeks ago, an 83 year-old man from the Centre-du-Québec was murdered by a man called Blais who had been released at two-thirds of his sentence. It was therefore a case of statutory release.

According to his prison file, this was a dangerous individual who presented an undue risk to society, who was unlawfully at large in view of the fact that he had illegally left his halfway house.

In cases of statutory release, does the National Parole Board hold hearings or does it rather conduct cursory file reviews?

[English]

Mr. Cenaiko: The National Parole Board does not hold hearings for individuals who are going to be released on statutory release or two-thirds of their sentence. We do review their files and we can place conditions on them. We can place a condition on an individual who will be released on statutory release. We can place a condition of no contact with victims. We can state no contact with individuals who have a criminal record, as well as abstention from drugs and alcohol. We can add those conditions, but that is all we can do.

[Translation]

Senator Boisvenu: Can the Board prevent the release of a criminal who has served two-thirds of his sentence if he presents a risk to the public?

[English]

Mr. Cenaiko: If the individual is referred to us through CSC for detention, then we can hold a detention hearing and take into consideration the concerns that CSC has raised. In those cases, there is usually a serious concern in relation to risk to the public by that offender being released back into the community.

[Translation]

Senator Boisvenu: Can you explain, at this moment, the fact that a criminal who has served two-thirds of his sentence, who has failed to participate in any treatment program during his three year reintegration period, who, according to the prison system, is about to re-offend, is a dangerous offender and that no one has met with him prior to his release. But, if you ask the National Parole Board, they will say that they "had no choice." When asked, the prison system gives the same answer.

On the other hand, the Criminal Code provides that an offender who has not participated in a rehabilitation program can be detained until he has served up to three-thirds of his sentence. In the present case, this cost an 83-year-old man his life.

Je vais vous raconter une anecdote et vous poser quelques questions. Il y a deux semaines, un homme de 83 ans du centre du Québec a été assassiné par un dénommé Blais, qui avait été libéré aux deux tiers de sa sentence. Il s'agissait donc d'une libération d'office.

De son dossier provenant du système carcéral, il ressortait qu'il s'agissait d'un individu dangereux qui représentait un très haut risque pour la société, et qui était en liberté illégale parce qu'il s'était sauvé de sa maison de transition.

Lorsqu'il y a une libération d'office, la Commission des libérations conditionnelles procède-t-elle à des audiences ou fait-elle plutôt un examen expéditif du dossier?

[Traduction]

M. Cenaiko : La Commission nationale des libérations conditionnelles ne tient pas d'audiences pour les personnes qui vont être mises en liberté d'office ou aux deux tiers de leur peine. Nous examinons toutefois leur dossier et pouvons leur imposer des conditions. Nous pouvons fixer une condition à la personne qui va être mise en liberté d'office. Nous pouvons, par exemple, lui interdire tout contact avec les victimes. Nous pouvons interdire également tout contact avec les personnes qui ont un casier judiciaire et exiger qu'il s'abstienne de consommer des drogues ou de l'alcool. Ce sont les conditions que nous pouvons ajouter, mais c'est tout ce que nous pouvons faire.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : La Commission peut-elle empêcher la libération d'un criminel aux deux tiers de sa sentence lorsqu'il représente un risque pour la société?

[Traduction]

M. Cenaiko : Si cet individu nous est renvoyé par le SCC pour son maintien en détention, alors nous pouvons tenir une audience de ce genre et prendre en considération les préoccupations soulevées par le SCC. Dans ce genre d'affaires, il s'agit du fait que la libération du délinquant fait courir un risque grave à la population.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Comment pouvez-vous expliquer à ce moment-ci qu'un criminel, qui a purgé le deux tiers de sa sentence, qui n'a participé à aucun programme de réhabilitation pendant les trois ans qu'il a été réhabilité, que le système carcéral déclare que la récidive est imminente, que c'est un criminel dangereux et que personne ne va voir cet individu avant qu'il ne soit remis en liberté. Mais lorsqu'on appelle la Commission des libérations conditionnelles, elle nous dit : « on n'avait pas le choix, » On appelle le système carcéral qui dit la même chose.

Par contre, dans le Code criminel, une provision dit qu'un criminel qui n'a participé à aucune mesure de réhabilitation peut être maintenu en détention jusqu'aux trois tiers de sa sentence. Dans le cas présent, cela a coûté la vie à une personne de 83 ans.

You state that you are responsible, in particular, for public safety. Should there be an additional responsibility, that is to say, should the National Parole Board be held accountable for each and every decision it takes?

The Chair: The question somewhat exceeds the scope of the Bill, which is not to say that it is devoid of interest

Senator Carignan: It is a very good question.

[English]

Mr. Cernaiko: That is an excellent question. The Corrections and Conditional Release Act states that offenders will be released at two-thirds of sentence. We have no say as to whether he will or will not be released. The issue is whether the person is a threat upon release. That has to be raised in the institution through the psychological reports reviewed by the CSC and possibly through his period of incarceration in order to determine the person's behaviour and other issues, such as whether there is outside concern from police agencies that he might be tied to organized crime. All of those elements would be taken into consideration by CSC because he is an inmate in that institution. The law says that they are released at two-thirds. The old name was mandatory release; today, it is statutory release. That is the law — two-thirds and they are out.

[Translation]

Senator Carignan: Thank you for your excellent presentation. I would like some clarification concerning the numbers raised. First of all, at page 4 of your presentation, you mention recidivism rates for the last ten years and you state that 90 per cent of paroled inmates do not commit a new criminal offense while free on bail.

I understand that there is a difference between “do not commit” and “are not accused of having committed a new criminal offense.” And it is obviously impossible to know if crimes were committed or not because, since there have been no arrests, there is no proof.

I understand, from your remarks, that probably 90 per cent have not been accused of committing a new criminal offense, is that right?

[English]

Mr. Cernaiko: The statistic of 90 per cent is the number of conditional releases. Of the cases that are granted parole, 90 per cent do not commit another criminal offence prior to their warrant expiry date. They are under supervision in the community by CSC. Obviously, if the parole officer in the community or the police are aware that the individual is involved in a criminal offence, they become involved. If it comes to light that the parolee has breached a condition, then parole is revoked. Another hearing is held to determine whether the suspension

Dans vos responsabilités, vous dites que vous devez assurer la sécurité de la population. Est-ce qu'il devrait y avoir une autre responsabilité, à savoir que la Commission des libérations conditionnelles est imputable de toutes les décisions qu'elle prend?

La présidente : Cela dépasse un peu le cadre de ce projet de loi, mais cela ne veut pas dire que c'est une question sans intérêt.

Le sénateur Carignan : C'est une très bonne question.

[Traduction]

M. Cernaiko : C'est une excellente question. La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition énonce que les délinquants sont libérés lorsqu'ils ont purgé les deux tiers de leur peine. Ce n'est pas nous qui décidons si un délinquant donné sera ou non mis en liberté. Il s'agit de savoir si la personne en question constituerait un danger pour la société si elle était libérée. Cet aspect doit être examiné dans l'établissement, dans les rapports d'examen psychologiques examinés par le SCC et peut-être pendant sa période d'incarcération, de façon à pouvoir se prononcer sur le comportement du détenu et sur d'autres questions, par exemple le fait que les organismes policiers estiment qu'il a des liens avec le crime organisé. Tous ces éléments seront pris en compte par le SCC, parce qu'il est détenu dans un établissement. La loi dit que les détenus doivent être libérés aux deux tiers de leur peine. Cela s'appelait auparavant la mise en liberté d'office et aujourd'hui, c'est la libération d'office. C'est ce que dit la loi — aux deux tiers de leur peine, ils sont libérés.

[Français]

Le sénateur Carignan : Merci pour votre excellente présentation. J'aimerais avoir quelques précisions sur les chiffres. Premièrement, à la page 4 de votre exposé, vous nous parlez des taux de récidive au cours des dix dernières années, et vous nous dites que plus de 90 p. 100 des libérés conditionnels n'ont pas commis de nouvelles infractions pendant leur liberté sous caution.

Je comprends qu'il y a une nuance entre « ne pas commettre » et « ne pas être accusé d'avoir commis de nouvelles infractions ». Et on ne peut pas savoir nécessairement si des gens en ont commis ou non, parce que s'ils n'ont pas été arrêtés, on n'a pas de preuve.

Je comprends de votre présentation que c'est probablement 90 p. 100 qui n'ont pas été accusés d'avoir commis de nouvelles infractions. c'est exact?

[Traduction]

M. Cernaiko : Le pourcentage de 90 p. 100 est le nombre des mises en liberté sous condition. Quarante-vingt-dix pour cent des détenus qui obtiennent la libération conditionnelle ne commettent aucune nouvelle infraction pénale avant la date d'expiration du mandat. Ils font l'objet d'une surveillance dans la collectivité par le SCC. Bien évidemment, si l'agent de liberté conditionnelle de la collectivité en question ou si les policiers apprennent que l'individu concerné a commis une infraction pénale, ils interviennent. S'il est constaté que le libéré conditionnel a violé

and/or the parole should be revoked. That additional board hearing must be held within 90 days of the parolee being incarcerated to the institution.

[Translation]

Senator Carignan: I just want to be clear. If a person commits murder and no one knows about it, the person is deemed a non-recidivist.

[English]

Mr. Cenaiko: Yes, I guess so, if no one knows about it.

[Translation]

Senator Carignan: That is the point I wanted to clarify. There are nonetheless a certain number of persons who re-offend and apparently, 40 per cent of inmates who are on statutory release do re-offend.

When this happens, do you conduct a review of the release process applied in the person's case? Is the decision's quality challenged? Is the process re-examined in order to prevent further such mistakes. I have a feeling that Ms. Lavigne wishes to answer my question.

Gertrude Lavigne, Senior Counsel, National Parole Board: There is no doubt that Parole Board members are accountable for their decisions. When an inmate is released and something bad, something unfortunate happens, the Board—Correctional Services can confirm this later on—has the power to investigate. The Chairperson can have a committee examine the events surrounding the incident.

Now, when there is no such incident, the power to investigate is not necessarily used. But, as for training, when incidents do occur, there is no doubt that the Board, through the training section and at a legal level, reviews the case and asks questions in order to ensure better training that also addresses the problem.

I may be a bit off the subject but certainly, the Corrections and Conditional Release Act is enabling. It confers powers to the Board. The Board cannot exceed these powers. The Board's jurisdiction is solely conferred by the statute.

For example, statutory release is a right, and the Board cannot decide to refer itself a case. It must have jurisdiction when services refer a case for detention, for example. It is important to know that the Board cannot exceed the statutory framework.

Senator Carignan: I see that you consider 17,000 judicial reviews per year. I am impressed because this represents, according to the number of Board members, an average of 283 decisions per member, per year. I understand why this can limit the time one can spend on a particular case. However, when a decision is taken, following judicial review that represents more

une condition, alors sa liberté conditionnelle est révoquée. La Commission tient une autre audience pour décider s'il y a lieu de révoquer la suspension ou la libération conditionnelle. Cette audience supplémentaire doit être tenue dans les 90 jours de la réincarcération dans l'établissement.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je veux juste être clair. Si la personne commet un meurtre mais personne ne le sait, elle est considérée comme n'ayant pas récidivé.

[Traduction]

M. Cenaiko : Oui, je crois que vous avez raison, si personne ne le sait.

[Français]

Le sénateur Carignan : C'est ce que je voulais clarifier. Il y a quand même un certain nombre de personnes qui récidivent et on parle de 40 p. 100 des personnes libérées automatiquement qui récidivent.

Est-ce que vous avez un examen, lorsque cela se produit, pour enquêter sur le processus que l'on a pris pour le libérer? Est-ce qu'on remet en question la qualité de la décision prise? Est-ce qu'on questionne notre processus pour éviter que des erreurs se répètent. Je sens que Mme Lavigne a le goût de me répondre.

Gertrude Lavigne, avocate-conseil, Commission nationale des libérations conditionnelles : Il est sûr et certain que les commissaires sont imputables de leurs décisions. Quand quelqu'un est libéré et qu'il arrive un incident fâcheux, malheureux, il y a la commission — le service correctionnel pourra vous le répéter plus tard — il y a un pouvoir d'enquête. Le président peut avoir un comité qui regarde ce qui s'est passé par rapport à l'incident.

Maintenant, quand cela n'arrive pas, le pouvoir d'enquête n'est pas nécessairement utilisé. Mais au niveau de la formation, quand des incidents arrivent, c'est sûr et certain que la commission, via la section de formation et au niveau juridique, revoit les choses et pose des questions pour que la formation soit meilleure et s'attaque à la problématique en cause.

C'est sûr et certain que, je vais peut-être un peu déborder, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions est habilitante. Elle donne les pouvoirs à la commission. La commission ne peut pas déborder ces pouvoirs. On n'a que la juridiction que l'on a dans la loi.

Par exemple, en libération d'office, c'est un droit; la commission ne peut pas se référer elle-même un cas. Elle doit avoir juridiction par rapport à cela quand le service fait un renvoi pour maintien, par exemple. C'est important de savoir que la commission ne peut pas déborder sa loi.

Le sénateur Carignan : Je vois que vous avez traité, dans les cas de révision judiciaire, 17 000 cas par année. Je suis impressionné parce que cela correspond, selon le nombre de commissaires que vous avez, à une moyenne de 283 décisions par commissaire, par année. Donc, je comprends que cela peut limiter le temps qu'on peut consacrer à un cas en particulier. Mais dans le cas des

than 1.000 decisions since 1987 for 130 cases. I therefore conclude that there are, on average, nine decisions per case rendered by the Board, per person. Where do these decisions come from? What is the nature of decisions? Can you explain this a bit more? I can understand that a person is released once. That is a decision. But there are eight decisions that follow the one decision over the next 15 or 20 years, what is the nature of these decisions?

[English]

Mr. Cernaiko: Especially in the case of a lifer, for example, who applies to the National Parole Board for a hearing, it is highly unlikely that they will be released on day parole at the first appearance. It is more customary to reintegrate them into the community slowly and under supervision. It is customary for them to go through a process of UTAs, unescorted temporary absences, which are the usual first steps for an offender moving back into the community.

Those decisions are made by the NPB, National Parole Board, for a period of up to three months to see how the individual does for 48 hours and 72 hours in the community. He can do this two or three times a month, depending on the release plan determined to be right by the community parole officer. It may be a period of three months.

Once that is over, he will have to reapply to the board for an additional set of unescorted temporary absences. Once he has done that for possibly one or two years, depending on the offender and depending on the risk, the board may consider day parole, which could last for up to six months.

During that period time, again, his risk is assessed as he is in a halfway house. He can apply for full parole; that may be denied. Day parole may continue for another six months until the board feels his risk is low and that his release plan provides for ensuring safety of the public. There could be a number of reviews on an offender, depending on the length of their sentence and the crime they committed.

[Translation]

Senator Carignan: But these are murders.

[English]

Mr. Cernaiko: Normally, that is the flow — from UTAs, day parole to full parole — but it is a drawn-out pattern we would look at to ensure we are not placing the community at risk.

décisions rendues suite à révision judiciaire, c'est plus de 1 000 décisions qui ont été rendues depuis 1987 pour 130 cas. Je comprends donc qu'il y a neuf décisions en moyenne par cas qui sont rendues par la commission, par individu. D'où viennent ces décisions? Quelle est la nature de ces décisions? Pouvez-vous nous expliquer cela plus en détail? Je comprends que la personne est libérée une fois. C'est une décision. Mais s'il y a huit décisions par la suite rendues au cours des 15 ou 20 années suivantes, quelle est la nature de ces décisions?

[Traduction]

M. Cernaiko : En particulier dans le cas d'un prisonnier à perpétuité, par exemple, qui demande de comparaître à une audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il est très improbable qu'il obtienne la semi-liberté à sa première comparution. Habituellement, les détenus réintègrent progressivement la collectivité et font l'objet d'une surveillance. Habituellement, ils bénéficient de sorties sans surveillance, qui représentent normalement la première étape pour le délinquant qui va retourner dans la collectivité.

Ces décisions sont prises par la Commission nationale des libérations conditionnelles, la CNLC, pour une période pouvant aller jusqu'à trois mois, de façon à voir comment l'individu en question se comporte pendant 48 ou 72 heures dans la collectivité. Il peut le faire deux à trois fois par mois, en fonction du plan de libération conditionnelle qu'a approuvé l'agent communautaire de libération conditionnelle. Cette période peut être de trois mois.

Lorsqu'elle est expirée, il doit présenter une nouvelle demande à la Commission pour obtenir une nouvelle série de sorties sans surveillance. Lorsqu'il a obtenu ce genre de sorties pendant un ou deux ans, et cela dépend du délinquant et du risque qu'il représente, la Commission peut alors envisager la semi-liberté dont la durée peut être de six mois.

Pendant cette période, encore une fois, son risque est évalué parce qu'il vit dans une maison de transition. Il peut demander la libération conditionnelle totale qui peut lui être refusée. La semi-liberté peut se poursuivre pendant six mois de plus, jusqu'à ce que la Commission estime que le délinquant représente un risque faible et que son plan de libération conditionnelle permet d'assurer la sécurité de la population. Un délinquant peut faire l'objet de plusieurs examens, en fonction de la durée de sa peine et du crime qu'il a commis.

[Français]

Le sénateur Carignan : Mais là on est dans les cas de meurtres.

[Traduction]

M. Cernaiko : Normalement, il y a une progression — des sorties sans surveillance, à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale — mais c'est un processus qui comprend plusieurs étapes pour que nous soyons sûrs de ne pas mettre en danger la collectivité.

Senator Baker: First, I want to thank the witnesses for attending the committee hearing and to congratulate you on the job you do. It is a very difficult job. I know you have been in very difficult situations in the past in making judgments, and you have performed admirably.

You say in your statement that the NPB has no role in the judicial review process itself. Then you say that for this bill we are passing, the impact on the board is minimal; it will simply adjust parole eligibility dates.

Regarding the system that we have in Canadian law today to be eligible to apply for early parole, do you know of any other system in the world that mirrors ours?

Mr. Cenaiko: No.

Senator Baker: Your chief legal counsel, who has been in court many times, does not know of any similar system in place.

The application to the court initially, to the judge, has the same factors of consideration that are implanted in the Criminal Code. There are four or five factors. It is based on written material initially, and then the same factors are considered when it goes to the jury. That answers the question of whether the 12-person jury empanelled gives a unanimous decision that the person should be granted early parole. That is the determination they make. It goes then to the National Parole Board where a completely different set of circumstances is examined. Am I correct in that?

Mr. Cenaiko: Yes.

Senator Baker: What this bill does for future murderers is take away the prospect of early parole. It is a huge change in the law.

There are only two other ways that I can think of that someone could be granted early parole, which is if they went to the court and argued a section 12 argument or if they applied to the minister. Now I am getting to your role.

We are dealing with section 745. Section 749 of the Criminal Code says that a person can apply to the minister — who appeared before us recently — for early parole if they think that their sentence for first or second degree murder is not in balance.

You have a role. In your procedural booklet, I understand there are six factors that you consider. My understanding is that the minister gets the application and he then passes it over to you for a determination on whether or not the government will give early parole. Am I correct in that?

Mr. Cenaiko: I am confused. Are you talking about the royal prerogative of mercy, RPM?

Senator Baker: Yes.

Le sénateur Baker : Premièrement, je tiens à remercier les témoins d'assister à l'audience du comité et je vous félicite pour le travail que vous accomplissez. C'est un travail très difficile. Je sais que vous avez été amenés à faire des jugements dans des situations très difficiles et vous vous êtes acquittés de cette tâche de façon admirable.

Vous dites dans votre déclaration que la CNLC ne joue aucun rôle dans le processus de révision judiciaire. Vous avez également dit que le projet de loi que nous sommes en train d'examiner n'aurait qu'un effet minime pour la Commission; il va simplement modifier les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Pour ce qui est du système qui existe dans notre droit canadien actuel en matière de libération conditionnelle anticipée, savez-vous s'il existe dans le monde un autre système semblable au nôtre?

M. Cenaiko : Non.

Le sénateur Baker : Votre conseiller juridique principal, qui a comparu devant les tribunaux de nombreuses fois, ne connaît pas d'autres systèmes semblables.

La demande présentée au départ au tribunal, au juge, concerne les mêmes éléments à prendre en considération que ceux qui sont mentionnés dans le Code criminel. Il y a quatre ou cinq facteurs. L'examen s'effectue au départ sur pièces, et ensuite on examine à nouveau les mêmes facteurs lorsque le dossier est transmis au jury. Le jury composé de 12 personnes doit alors décider à l'unanimité qu'il y a lieu d'accorder la libération conditionnelle anticipée à l'auteur de la demande. C'est la décision que ces jurés doivent prendre. Le dossier est ensuite transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui prend en compte un ensemble d'éléments complètement différents. Est-ce bien cela?

M. Cenaiko : Oui.

Le sénateur Baker : Ce projet de loi aura pour effet de supprimer la possibilité d'obtenir une libération conditionnelle anticipée aux futurs meurtriers.

Il n'y a, d'après moi, que deux façons d'obtenir une libération conditionnelle anticipée, à savoir s'adresser au tribunal et présenter un argument fondé sur l'article 12 ou alors présenter une demande au ministre. J'en arrive maintenant à votre rôle.

Il s'agit de l'article 745. L'article 749 du Code criminel énonce qu'une personne peut demander au ministre — qui a comparu devant nous récemment — une libération conditionnelle anticipée si elle pense que la peine qu'elle a reçue pour un meurtre au premier ou au second degré n'est pas équilibrée.

Vous avez un rôle à jouer. Dans votre brochure sur la procédure, vous dites que vous examinez six facteurs. Je crois comprendre que le ministre reçoit la demande, qu'il vous la transmet pour que vous recommandiez ou non au gouvernement d'accorder une libération conditionnelle anticipée. Est-ce bien exact?

M. Cenaiko : Je ne comprends pas très bien. Parlez-vous de la prérogative royale de clémence?

Le sénateur Baker : Oui.

Mr. Cernaiko: First, I will go back to your opening comments. When an individual makes an application — whether it is a lifer, in this case we are discussing today, or an individual who committed six sexual assaults and received 18 years imprisonment — the National parole Board would hold a hearing and would assess the risk of both individuals the same way. It does not matter what their eligibility dates might be.

When talking about the faint hope clause, there is no impact that the board will have. Any offender that is eligible within the corrections system across Canada, when their eligibility date comes forward, we, as board members, have a role to take to ensure the protection of society and the safe reintegration of the offender.

Speaking in relation to the royal prerogative of mercy or the clemency process, yes, individuals can apply. The royal prerogative of mercy is largely a discretionary power to apply exceptional remedies under exceptional circumstances to deserving cases. The power to exercise the RPM for federal offences is vested in the Governor General of Canada, by virtue of letters patent, consulting the office of the Solicitor General of Canada.

Senator Baker: It would be the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, I would imagine. Would that be right, chief counsel?

Mr. Cernaiko: Yes. These requests are made to the minister. Clemency requests, as a rule, are forwarded to the federal cabinet for a decision, rather than to the Governor General who exercises the power only when the remedy sought cannot be granted for recourse.

There is a process for an individual who applies for clemency. We prepare the file; we determine what the hardship is and we provide that file to the minister, who will make a decision whether to cause a more thorough investigation on the hardship. If the minister states that, that investigation is done and it is taken back to the minister. The minister then takes that to cabinet and cabinet makes a decision.

Senator Baker: In your opening statement, you said that this bill does not affect the National Parole Board. This bill will dramatically affect you, will it not?

In the last four or five years, how many requests have you prepared to the cabinet? Are you allowed to tell us this? In how many cases did the cabinet not agree with your conclusions?

Also, what are the six factors you take into consideration? With this faint hope clause gone, what are the six factors in your procedural guidelines that you consider in order to say to the cabinet you should give this murderer an early parole opportunity?

M. Cernaiko : Premièrement, je vais revenir à vos premiers commentaires. Lorsqu'un individu présente une demande — qu'il s'agisse d'un prisonnier à perpétuité, cas dont nous parlons aujourd'hui ou d'une personne qui a commis six agressions sexuelles et a reçu une peine de 18 ans de prison — la Commission nationale des libérations conditionnelles tient une audience et évalue le risque que posent ces deux individus de la même façon. Peu importe quelles sont leurs dates d'admissibilité à la libération conditionnelle.

La Commission n'a aucun rôle à jouer dans l'application de la clause de la dernière chance. Dès que la date à laquelle un détenu qui relève du système correctionnel du Canada est admissible à la libération conditionnelle, nous, les membres de la Commission, avons un rôle à jouer pour assurer la protection de la société et la réintégration en sécurité du délinquant.

Pour ce qui est de la prérogative royale de clémence et de ce processus, oui, les individus peuvent présenter une telle demande. La prérogative royale de clémence est en fait un pouvoir discrétionnaire qui consiste à accorder un redressement exceptionnel dans des circonstances exceptionnelles aux cas qui le méritent. Le pouvoir d'accorder la clémence pour les infractions fédérales est attribué au gouverneur général du Canada, en vertu de lettres patentes, après consultation du Bureau du solliciteur général du Canada.

Le sénateur Baker : Ce serait donc le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, j'imagine. Est-ce bien exact, avocate-conseil?

M. Cernaiko : Oui. Ces demandes sont présentées au ministre. En général, les demandes de clémence sont transmises au cabinet fédéral pour qu'il rende une décision, plutôt qu'au gouverneur général qui exerce ce pouvoir dans le seul cas où la réparation demandée ne peut être accordée.

La personne qui demande la clémence doit suivre un processus. Nous préparons le dossier; nous précisons quelles sont les difficultés que connaît le demandeur et nous transmettons le dossier au ministre qui décide ensuite s'il y a lieu d'approfondir l'enquête sur les difficultés du demandeur. Si le ministre l'estime nécessaire, on procède à une enquête et le rapport est transmis au ministre. Le ministre transmet alors le dossier au cabinet qui se prononce alors sur la demande.

Le sénateur Baker : Dans votre déclaration préliminaire, vous dites que le projet de loi n'aura aucune répercussion sur la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce projet de loi va avoir un effet considérable sur vous, n'est-ce pas?

Au cours des quatre ou cinq dernières années, combien de demandes avez-vous préparées à l'intention du cabinet? Êtes-vous autorisé à nous le dire? Dans combien de dossiers, le cabinet a-t-il écarté vos conclusions?

Également, quels sont les six facteurs que vous prenez en considération? Avec la suppression de la clause de la dernière chance, quels sont les six facteurs contenus dans vos lignes directrices procédurales dont vous tenez compte pour dire au cabinet qu'il faudrait donner à ce meurtrier la possibilité d'obtenir une libération conditionnelle anticipée?

Mr. Cenaiko: We receive less than 30 clemency requests per year, on average. There were 37 in 2009 but, on average, it is less than 30.

In the last five years, five requests have been granted, seven have been denied, and one hundred and sixteen have been discontinued because the offender did not provide sufficient information or proof of excessive hardship to proceed with the request, or because the minister determined that the clemency request did not warrant an investigation, as the criteria was not met.

Senator Baker: Why are these things not made public? Can someone answer that question?

Shelley Trevethan, Executive Director General, National Parole Board: The information is made public. We have it in our departmental performance reports, in our performance monitoring reports that are on our website. The information is there in terms of the numbers.

This could cause more applications to come to the board, but the reality is that they have to have exhausted all other avenues. Therefore, it is unlikely that these types of cases would end up making their way through the system and receiving a clemency.

Senator Baker: All other avenues would be the normal judicial review procedures that would probably be dealt with by a prothonotary in the Federal Court.

Ms. Lavigne: It depends. When we talk about exhausting all other avenues, usually they have to go to the Department of Justice to have a review. It was section 690 of the Criminal Code. However, the number has changed and I am not sure of the new number. The minister and their staff will review the whole case.

The royal prerogative of mercy is an exceptional remedy.

Senator Baker: Yes, of course, it is exceptional, but we are talking about 37 last year.

Ms. Lavigne: It is not an easy way to short-cut the law. As the board's policy manual says, not only do they have to exhaust all other avenues, but the clemency request will not be considered where the difficulties experienced by an individual applicant result from the normal consequences of the application of the law.

Senator Baker: Absolutely, but look at the number of successes that we have had. This is germane to the conversation here.

The Chair: This is your last question, Senator Baker.

Senator Baker: Maybe on the second round, then.

The Chair: Absolutely, but this is your last one.

Senator Baker: If this is my last question, my goodness. The Chair only gives me one question on the second round; that is my problem.

M. Cenaiko : En moyenne, nous recevons moins de 30 demandes de clémence par année. Il y en a eu 37 en 2009 mais, en moyenne, il y en a moins de 30.

Au cours des cinq dernières années, nous avons accordé cinq demandes, sept ont été refusées et 116 ont été rejetées parce que le délinquant n'avait pas fourni suffisamment de renseignements ou de preuves concernant les difficultés excessives qu'il subissait pour poursuivre le traitement de la demande ou parce que le ministre a décidé que la demande de clémence ne justifiait pas la tenue d'une enquête, parce que les critères n'étaient pas remplis.

Le sénateur Baker : Pourquoi ces choses ne sont-elles pas rendues publiques? Est-ce que quelqu'un peut répondre à cette question?

Shelley Trevethan, directrice générale exécutive, Commission nationale des libérations conditionnelles : Cette information est publique. Elle figure dans nos rapports ministériels de rendement, dans nos rapports de surveillance du rendement qui se trouvent sur notre site web. L'information s'y trouve pour ce qui est des chiffres.

Cela pourrait augmenter le nombre des demandes soumises à la Commission, mais en réalité, il faut que les auteurs de ces demandes aient épuisé tous les autres recours. Il est donc peu probable que ce genre de dossier passe toutes les étapes du système et fasse l'objet d'une décision de clémence.

Le sénateur Baker : Tous les autres recours seraient la procédure habituelle de contrôle judiciaire qui serait probablement entendue par un protonotaire de la Cour fédérale.

Mme Lavigne : Cela dépend. Lorsque nous parlons de l'épuisement des recours, ils doivent habituellement s'adresser au ministère de la Justice pour obtenir une révision. C'est prévu à l'article 690 du Code criminel. Cependant, ce numéro a changé et je ne connais pas le nouveau. Le ministre et ses collaborateurs examinent l'ensemble du dossier.

La prérogative royale de clémence est un recours exceptionnel.

Le sénateur Baker : Oui, bien sûr, c'est exceptionnel, mais nous parlons d'environ 37 demandes pour l'année dernière.

Mme Lavigne : Ce n'est pas un moyen facile de contourner la loi. Comme le précise le manuel des politiques de la Commission, il faut non seulement que les auteurs de demande aient épuisé tous les autres recours, mais la demande de clémence ne sera pas examinée si les difficultés que connaît le demandeur résultent des conséquences normales de l'application de la loi.

Le sénateur Baker : Absolument, mais regardez le nombre de demandes qui ont été acceptées. Cela touche la conversation que nous avons ici.

La présidente : C'est votre dernière question, sénateur Baker.

Le sénateur Baker : Peut-être au deuxième tour alors.

La présidente : Absolument, mais c'est votre dernière.

Le sénateur Baker : Si c'est ma dernière question, mon Dieu. La présidente ne m'autorise qu'une seule question au deuxième tour, c'est mon problème.

Why is it that your appeal division within the National Parole Board quite frequently overturns your decisions? Those decisions will become numbered after the passage of this bill, is that right?

Ms. Lavigne: Right.

Senator Baker: You just said “exhaust all avenues.”

Ms. Lavigne: Yes, before we go to court.

Senator Baker: You will now have your own appeal division examining some of your decisions. That was not going to be my question, but it is a fascinating area. I will go on the second round, I guess.

Senator Carstairs: I want you to take a look at your judicial review statistics. People eligible to apply are 1,062; court decisions made are 180. As I work that out, it is about 16.6 per cent. What is the reason for the remainder not making application?

Mr. Cenaiko: I could not tell you.

The Chair: May I ask a supplementary to that, if I may. There are two levels before things get to you. First, someone applies to a judge to seek the right then to apply to a judge and jury. “Court decisions made” refers to the judge-and-jury process.

Mr. Cenaiko: That is right.

The Chair: Therefore, you do not know how many of the 83-odd per cent may have applied to a judge at the first level of the process and been rejected then. Is that right?

Mr. Cenaiko: That is right.

The Chair: You do not know that?

Mr. Cenaiko: No.

The Chair: Does anyone know that?

Ms. Trevethan: We followed up on this as well. Obviously, it goes to the provincial level first. No information then comes through to us, other than those where a jury was in place. Our assumption is that, at the provincial or territorial level, they record it somewhere. However, none of that data is compiled. It would be at the provincial or territorial level where they determine how many.

Senator Carstairs: In reality, of those that apply, we are looking at 12.7 per cent who actually get access to the faint hope clause. If I carry that forward and look at the non-violent offence rates of those who are on conditional release — and these people would be on conditional release — we have 99 per cent; I think it actually ends up being 98.6 per cent for those on the faint hope clause. I taught math at one point in my life, so I tend to do these kinds of calculations.

The conditional release provision, therefore, works.

Pourquoi la section d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles infirme-t-elle souvent vos décisions? Ces décisions vont être numérotées après l'adoption du projet de loi, est-ce bien exact?

Mme Lavigne : Oui.

Le sénateur Baker : Vous avez dit « épuiser tous les recours ».

Mme Lavigne : Oui, avant d'aller devant les tribunaux.

Le sénateur Baker : Vous allez maintenant avoir votre propre section d'appel qui va examiner certaines de vos décisions. Ma question n'allait pas porter sur ce point, mais il est fascinant. J'y reviendrai au second tour, je crois.

Le sénateur Carstairs : J'aimerais que vous examiniez vos statistiques en matière de révision judiciaire. Il y a 1 062 détenus qui peuvent présenter une telle demande; 180 décisions judiciaires ont été rendues. J'ai calculé que cela représente environ 16,6 p. 100. Pourquoi est-ce que les autres détenus ne présentent pas de demande?

M. Cenaiko : Je ne peux pas vous le dire.

La présidente : Puis-je demander la permission de poser une question supplémentaire? Un dossier doit passer deux niveaux avant de vous être transmis. Premièrement, la demande est faite au juge qui autorise ou non le transfert devant un juge et un jury. « Les décisions judiciaires » font référence aux décisions prises par le juge et le jury.

M. Cenaiko : C'est exact.

La présidente : Par conséquent, vous ne connaissez pas le nombre des détenus qui font partie de ce 83 p. 100 et qui ont présenté une demande de premier niveau au juge et dont la demande a été rejetée. Est-ce exact?

M. Cenaiko : C'est exact.

La présidente : Vous ne connaissez pas ce chiffre?

M. Cenaiko : Non.

La présidente : Est-ce que quelqu'un le connaît?

Mme Trevethan : Nous suivons également cet aspect. Bien évidemment, le dossier est d'abord transmis au niveau provincial. Aucune information ne nous est transmise, sauf lorsqu'un jury a été constitué. Nous pensons que la province ou le territoire conserve ce genre de données. Cependant, ces données ne sont pas rassemblées. Ce serait au niveau provincial ou territorial que l'on pourrait savoir combien il y a de ces détenus.

Le sénateur Carstairs : En réalité, il y a 12,7 p. 100 des détenus qui présentent des demandes, qui ont recours à la clause de la dernière chance. Si je vais plus loin et examine le taux des infractions non violentes commises par ceux qui étaient en liberté sous condition — et les personnes dont nous parlons obtiendraient une mise en liberté sous condition — je constate qu'il est de 99 p. 100; je crois qu'il s'établit à 98,6 p. 100 pour ceux qui ont invoqué la clause de la dernière chance. J'ai enseigné les mathématiques dans ma vie et j'ai tendance à faire ce genre de calcul.

Cela veut donc dire que la disposition relative à la mise en liberté sous condition donne de bons résultats.

Mr. Cenaiko: The conditional release system in Canada is at such a standard that other countries are looking at the model we have, whether it is in relation to the faint hope clause or in relation to any offender having the opportunity to apply to the National Parole Board for a hearing. As I mentioned earlier, whether we do a hearing for a lifer who has moved through this process or we do a hearing for a lifer that has not moved through this process, our responsibility remains the same. Our role is to assess risk and to ensure the protection of society.

Senator Carstairs: In terms of the period of time, they are eligible for parole in five years, but we know that the average length of incarceration is actually 28.4 years. What is the reason why that is 3.4 years more than their eligibility for parole? What consumes that time, if you will?

Mr. Cenaiko: Again, that is an average. Obviously some would go earlier; some would go later. It depends on the individual. It depends on the health of the individual and their mental health status. It could depend again on the institutional behaviour of the individual. It could depend on a number of issues in relation to organized crime or issues of the tragic and/or horrific nature of the offence itself. There are a lot of things that must be taken into consideration.

As I mentioned earlier, we take into consideration comments and statements from victims as well at those hearings. As we mentioned, not everyone is granted parole. Full parole is granted to approximately 40 per cent of the offenders who come forward. That is not a lot. The doors are not being opened up and offenders are being released. It is 40 per cent, although the success rate of the National Parole Board in relation to them not committing another offence is very good. As we mentioned, 90 per cent and 99.5 per cent are not committing another violent criminal act. That is extremely important in our role to ensure that we are protecting society.

Senator Carstairs: In terms of the length of time, one of the issues that concerns me about this legislation is that they are being told now that they will have only 90 days from the time they reach their 15 years to when they can make an application for the faint hope clause, for those of them who would be eligible. Some of them would not be eligible at all. However, for those eligible, it will be 90 days. In your experience, is that realistic? Can you go from an application to a hearing in 90 days before the National Parole Board?

Mr. Cenaiko: I do not want to speak regarding the legislation because our role is not to determine legislation. Legislation drives our policy and our guidelines. Whatever you and the House of

M. Cenaiko : Le système canadien de mise en liberté sous condition est d'un tel niveau que d'autres pays examinent notre modèle, que ce soit par rapport à la clause de la dernière chance, ou au fait que tous les détenus ont le droit de demander une audience devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Comme je l'ai mentionné plus tôt, que nous tenions une audience pour un prisonnier à perpétuité qui a suivi ce processus ou à l'égard d'un prisonnier emprisonné à perpétuité qui n'a pas suivi ce processus, notre responsabilité demeure la même. Notre rôle est d'évaluer le risque et d'assurer la protection de la société.

Le sénateur Carstairs : Pour ce qui est de la durée de l'emprisonnement, ils sont admissibles à la libération conditionnelle après cinq ans, mais nous savons que la durée moyenne de l'incarcération est en fait de 28,4 ans. Comment expliquez-vous ce délai supplémentaire de 3,4 ans? Qu'est-ce qui prend tout ce temps, si je peux m'exprimer ainsi?

M. Cenaiko : Là encore, c'est une moyenne. Bien évidemment, il y en a qui comparaissent plus tôt; d'autres le font plus tard. Cela dépend de l'individu. Cela dépend de la santé de l'individu et de son état de santé mentale. Cela dépend également de son comportement dans l'établissement. Cela peut dépendre d'un certain nombre d'aspects concernant le crime organisé ou la nature tragique ou horrible de l'infraction qui a été commise. Il y a toute une série de choses qui sont prises en compte.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous prenons en considération les commentaires et les déclarations des victimes lors de ces audiences. Comme nous l'avons mentionné, tout le monde n'obtient pas la libération conditionnelle. La libération conditionnelle totale est accordée à environ 40 p. 100 des délinquants qui la demandent. Cela n'est pas un pourcentage très élevé. Nous ne relâchons pas les délinquants en masse. C'est 40 p. 100, même si le taux de succès de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour ce qui est de l'absence de récidive est excellent. Comme nous l'avons mentionné, 90 et 99,5 p. 100 d'entre eux ne commettent pas d'autres actes criminels violents. C'est un aspect extrêmement important pour notre objectif qui consiste à protéger la société.

Le sénateur Carstairs : Pour ce qui est de la durée de l'incarcération, un des aspects de ce projet de loi qui me préoccupent est que l'on va dire maintenant aux détenus qu'ils ont 90 jours à partir du moment où ils ont purgé 15 ans de leur peine pour présenter une demande fondée sur la clause de dernière chance, pour ceux qui auraient le droit de présenter une telle demande. Certains d'entre eux n'auront tout simplement pas ce droit. Cependant, pour ceux qui l'ont, ils auront 90 jours pour l'exercer. D'après votre expérience, ce délai est-il réaliste? Est-il possible de présenter une demande et de comparaître à une audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles en 90 jours?

M. Cenaiko : Je ne veux pas faire de commentaire au sujet du projet de loi, parce que notre rôle ne consiste pas à influencer les mesures législatives. Ce sont les dispositions législatives que nous

Commons, as lawmakers, bring forward to us, we will change the work that we do.

However, we have hearings held within 90 days. In terms of various hearings, if those that were revoked on a post-suspension were on a conditional release and they were arrested for breaching a condition, whether it was alcohol or drugs, we must have a hearing within a certain period of time and I believe that 90 days is the time period, yes.

Senator Carstairs: Yes, but I am talking about the person in prison who would make an application for parole — not a person on conditional release but the person in prison. On average, how long would it take?

Mr. Cenaiko: I do not know. That might be a better question for CSC and the institutional parole officers working with offenders prior to their upcoming parole eligibility dates. That might be a question for institutional parole officers.

Senator Carstairs: Thank you. I will go on a second round.

The Chair: This will all be tight today.

Senator Munson: I have a few brief questions of our guests at this committee today. Does anyone in this room know whether other countries have a faint hope clause and, if so, how it works? If so, has it been assessed? You do not have an answer for that question?

Mr. Cenaiko: I do not have an answer in front of me. I am not aware of any other country that has a faint hope clause. I am aware of other countries that have differences in their eligibility dates for murder, but not specifically per se a faint hope clause. We could get back to you with information in more detail.

The Chair: We have some data that we can provide to Senator Munson. He was not at the meeting last night when we discussed these data.

Senator Munson: Do you think the parole system and the board hearings, given their complexity, work well?

Mr. Cenaiko: Having only been appointed chair 10 months ago, there are a number of areas we are reviewing internally to be more efficient and effective.

appliquons dans nos politiques et nos lignes directrices. Selon ce que vous et la Chambre des communes nous présentez, nous modifierons notre travail en conséquence.

Nous arrivons toutefois à tenir des audiences en 90 jours. Pour ce qui est des divers types d'audiences, si ceux dont la mise en liberté a été révoquée au cours d'une audience postérieure à une suspension se trouvaient en liberté sous condition à l'époque et qu'ils ont été arrêtés pour avoir violé une condition, qu'il s'agisse d'alcool ou de drogues, nous sommes obligés de tenir une audience dans un certain délai et je crois que ce délai est de 90 jours, oui.

Le sénateur Carstairs : Oui, mais je parle du détenu qui voudrait présenter une demande de libération conditionnelle — pas d'une personne qui a été mise en liberté sous condition, mais une personne qui est détenue. En moyenne, combien de temps cela prend-il?

M. Cenaiko : Je ne sais pas. Il serait peut-être préférable de poser cette question aux agents du SCC ou aux agents de libération conditionnelle dans les établissements qui travaillent avec les délinquants avant qu'arrive la date à partir de laquelle ils peuvent présenter une demande de libération conditionnelle. Ce serait peut-être une question qu'il faudrait poser aux agents de libération conditionnelle des établissements.

Le sénateur Carstairs : Merci. Je reviendrai sur ce point au second tour.

La présidente : Nous allons avoir un horaire très serré aujourd'hui.

Le sénateur Munson : J'aimerais poser quelques brèves questions aux invités du comité aujourd'hui. Y a-t-il quelqu'un dans la salle qui sache s'il y a d'autres pays qui ont adopté une disposition de la dernière chance et, si c'est le cas, comment cela fonctionne-t-il? Si c'est le cas, a-t-on fait une enquête? Vous n'êtes pas obligé de répondre à cette question.

M. Cenaiko : Je n'ai pas cette réponse avec moi. Je ne connais pas d'autres pays qui aient adopté une clause de la dernière chance. Je sais que d'autres pays ont adopté des dates d'admissibilité différentes pour le meurtre, mais je n'en connais pas qui appliquent cette clause de la dernière chance. Nous pourrions vous transmettre plus tard des renseignements plus détaillés à ce sujet.

La présidente : Nous avons quelques données que nous pourrions communiquer au sénateur Munson. Il n'a pas assisté à la réunion d'hier soir au cours de laquelle nous avons parlé de ces données.

Le sénateur Munson : Pensez-vous que le système des libérations conditionnelles et les audiences de la Commission, compte tenu de leur complexité, donnent de bons résultats?

M. Cenaiko : Je n'ai été nommé à la présidence qu'il y a 10 mois; il y a donc un certain nombre d'aspects que nous examinons à l'interne dans le but de renforcer notre efficacité.

However, the legislation in place is what guides us on the whole. We have a strong mission and core values that provide us with our commitment to Canadians. We are looked upon by international colleagues as leaders regarding parole.

For example, we gave three presentations to the Association of Paroling Authorities International, APAI, in the United States a month ago. The first presentation was on our services to victims. The second presentation was on our transparency and openness. Not many jurisdictions provide the opportunity for victims to be present to allow them to observe a hearing and to obtain a decision from the decision registry. We are leaders internationally on openness and transparency.

The third presentation was on risk assessment. The psychologists and psychiatrists we use in training our board members are second to none. A number of American states, which each have their own parole system, are going to the APAI to access the work the National Parole Board is doing with Carleton University regarding assessing risk.

This is something we are proud of. We will continue to move forward this year and next year to ensure those critical elements are weighed and factored in risk assessment on every decision we write.

Senator Munson: You say you are guided by the present legislation, with which you seem to be satisfied. You are justifiably proud of some of the statistics you presented this morning and how the system works with regard to the faint hope clause and other parameters.

In your experience, do you feel there is any need for these amendments?

Mr. Cenaiko: Again, senator, I do not want to comment on the law-making process. I was there at one time; I am no longer there. I am proud to be the Chairperson of the National Parole Board. Our role is to follow the guidelines and determine policy from the legislation that you and your colleagues in the lower chamber make. That is what we will continue to move forward on.

We are not here to develop law or to provide suggestions. We work with the minister. We have a dotted line to the minister as we are independent. However, we provide the minister with information in relation to the work we do and how we can ensure the protection of all Canadians when assessing risks of offenders in institutions.

Senator Munson: I do not want to put you on the spot, but I will put my question another way. Are you satisfied with the present legislation?

Ce sont toutefois les lois en vigueur qui guident notre action. Nous avons une mission claire et des valeurs fondamentales qui définissent notre engagement envers les Canadiens. Nos collègues étrangers nous considèrent comme des chefs de file en matière de libération conditionnelle.

Par exemple, il y a un mois, nous avons présenté trois exposés à l'Association of Paroling Authorities International, APAI, aux États-Unis. Le premier exposé portait sur les services offerts aux victimes. Le deuxième traitait de notre transparence et de notre ouverture. Il n'y a pas beaucoup de pays qui autorisent les victimes à assister aux audiences et à obtenir une décision du registre des décisions. Nous sommes des chefs de file mondiaux pour ce qui est de la transparence et de l'ouverture.

Le troisième exposé portait sur l'évaluation du risque. Les psychologues et les psychiatres qui forment les membres de notre Commission sont les meilleurs au monde. Un certain nombre d'États américains, qui ont chacun leur propre système de libération conditionnelle, adhèrent à l'APAI pour avoir accès au travail que la Commission nationale des libérations conditionnelles effectue avec l'Université Carleton dans le domaine de l'évaluation du risque.

C'est un aspect dont nous sommes fiers. Nous allons continuer de progresser dans ce domaine pour veiller à ce que ces éléments essentiels soient pris en compte et pondérés pour effectuer l'évaluation du risque qu'exigent toutes nos décisions.

Le sénateur Munson : Vous dites que vous êtes encadré par la loi actuelle, qui vous paraît satisfaisante. Vous êtes, à juste titre, fiers des statistiques que vous avez présentées ce matin et de la façon dont le système fonctionne pour ce qui est de la clause de la dernière chance et des autres paramètres.

D'après votre expérience, pensez-vous que ces modifications sont nécessaires?

M. Cenaiko : Encore une fois, sénateur, je ne souhaite faire des commentaires sur le processus législatif. J'ai déjà été dans cette position, mais je n'y suis plus. Je suis fier d'être le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Notre rôle consiste à suivre les lignes directrices et à élaborer des politiques à partir des lois que vous et vos collègues de la Chambre basse préparez. C'est dans ce cadre que nous allons continuer à faire notre travail.

Nous ne sommes pas ici pour élaborer des lois ou faire des suggestions. Nous travaillons avec le ministre. Nous avons des rapports assez lâches avec le ministre, étant donné que nous sommes un organisme indépendant. Nous fournissons toutefois au ministre des renseignements concernant notre travail et la façon dont nous assurons la protection de tous les Canadiens lorsque nous évaluons le risque que représentent les délinquants qui se trouvent dans les établissements correctionnels.

Le sénateur Munson : Je ne veux pas vous placer dans une situation délicate, mais je vais reformuler ma question. Êtes-vous satisfait de la loi actuelle?

Mr. Cenaiko: Again, I cannot answer that question. As I mentioned, the present legislation and/or future legislation will only affect us as much as it affects us. We will continue to assess risk on lifers, whether they are eligible for parole at 15 years, at 20 years or 25 years.

It does not matter to us. We will continue to ensure that we assess risk and that the mission statement of the National Parole Board is in the front of the mind of each of our board members.

The Chair: Senator Munson, I misread the clock. You actually received a couple of minutes less than Senator Baker. I can only suggest you complain to the chief opposition whip.

Senator Runciman: I wanted to compliment the chair on her courage in cutting off her own whip.

Senator Munson: I cannot help my reporting instincts.

The Chair: Indeed. It is like the fire bell.

Two senators remain on the first round of questions. Then we have five senators for a second round. We must liberate these witnesses — fascinating though they truly are — at noon. We then have to move to other witnesses because slightly more than one-half of the membership of this committee has to leave a few minutes before one o'clock.

Senator Wallace: Mr. Cenaiko, my question relates to the principles you set out in your presentation that the board applies in its decision making. I am left with the impression that you obviously look at the circumstances relating to the offender in question — his or her character and how they have conducted themselves balanced against the protection of society. My impression is that you consider this from the time of incarceration forward. I see you shaking your head so you can clarify that.

Assume an offender commits a particularly heinous crime that many feel, because of the circumstances and nature of the crime, that release at 15 years would not be an appropriate denunciation of the offence involved with those circumstances. Do you consider the nature of the offence for which the applicant was convicted or do you merely consider the circumstances of the offender at the time of the hearing?

Mr. Cenaiko: It is a good question, senator.

When we look at reviewing an offender's file and/or at a hearing with an offender, it starts with his FPS, finger print system, looking at his criminal record. Obviously, we are looking at a lifer in this case. We would look at the seriousness of the offence. We look at the tragic issue that may have occurred.

That is reviewed at the hearing where we ask the offender details related to the offence — the stabbing, shooting or torture that may have taken place. We move on from those details to talk

M. Cenaiko : Encore une fois, je ne peux pas répondre à cette question. Comme je l'ai mentionné, la loi actuelle, tout comme une loi future, ne va nous toucher que si nous sommes visés. Nous allons continuer à évaluer le risque que représentent les détenus à perpétuité, qu'ils soient admissibles à la libération conditionnelle après 15 ans, 20 ans ou 25 ans.

Cela nous importe peu. Nous allons continuer à évaluer le risque et l'énoncé de mission de la Commission nationale des libérations conditionnelles est toujours à l'esprit de chacun des commissaires.

La présidente : Sénateur Munson, j'ai mal lu l'heure. Vous avez en fait obtenu quelques minutes de plus que le sénateur Baker. Je ne peux que vous conseiller de vous plaindre au whip principal de l'opposition.

Le sénateur Runciman : Je voulais féliciter la présidente d'avoir eu le courage d'interrompre son propre whip.

Le sénateur Munson : Je ne peux pas contrôler mes réflexes de journaliste.

La présidente : Effectivement, c'est comme la sonnerie d'alarme.

Il y a encore deux sénateurs pour le premier tour de questions. Nous en aurons ensuite cinq pour le second tour. Nous devons libérer les témoins — même si leur témoignage est vraiment fascinant — à midi. Nous allons ensuite entendre d'autres témoins parce qu'un peu plus de la moitié des membres du comité doivent quitter la salle quelques minutes avant 13 heures.

Le sénateur Wallace : Monsieur Cenaiko, ma question porte sur les principes dont vous avez parlé dans votre exposé et que la Commission applique dans ses décisions. J'ai gardé l'impression que vous tenez évidemment compte de la situation du délinquant en question — sa personnalité et la façon dont il s'est conduit — et que vous conciliez cela avec la protection de la société. J'ai l'impression que vous examinez ces éléments à partir du moment où le délinquant a été incarcéré. Je vois que vous hochez la tête, vous allez donc pouvoir préciser cela.

Prenons un délinquant qui a commis un crime particulièrement choquant et que la plupart des gens estiment, à cause des circonstances et de la nature du crime, qu'une mise en liberté après 15 ans ne constituerait pas une dénonciation appropriée de l'infraction. Prenez-vous en compte la nature de l'infraction pour laquelle le requérant a été déclaré coupable ou tenez-vous uniquement compte de la situation du délinquant au moment de l'audience?

M. Cenaiko : C'est une bonne question, sénateur.

Lorsque nous examinons le dossier d'un délinquant ou préparons une audience, nous commençons par le SED, le système d'empreintes digitales, et nous examinons le casier judiciaire. Bien évidemment, il s'agit d'un détenu à perpétuité dans ce cas-ci. Nous examinons la gravité de l'infraction. Nous tenons compte de l'issue tragique qu'elle a pu avoir.

Tout cela est examiné à l'audience lorsque nous posons au délinquant des détails concernant l'infraction — les coups de couteau, les coups de feu ou la torture. Nous passons ensuite de

about his societal issues at that period of time in his life. We look at issues that may have affected him during the commission of that offence.

We then review the police reports from the offence. We look at the comments that the judge made at the time of sentencing. That provides us with the clearest understanding of what the judge and society felt at the time of sentencing, which is roughly a year-and-a-half after the offence was committed. The judge's comments are critical in assessing the risk of the individual as we may not see in that file some 17 years later. We also include comments from the Crown prosecutor's office.

Moving into the institution, we look at his institutional behaviour, psychological reports, psychiatrist's reports and any comments in relation to his mental health within the institution and program completion.

The area that is difficult for any board member is where victims are involved. It is a continuing trauma for a victim to hear the proceedings, but it is by their choice to attend the hearing. For a victim to hear the nature of how her husband died or was murdered traumatizes the victim all over again. It is very difficult for victims, but the board does take that into account in the assessment of risk as we move forward. As we move forward through the years, we are looking at whether the offender still, to this day, presents a risk to the community and whether this risk can be managed in the community. How has the offender done? What are the psychological assessments of the offender throughout the years in the institution? What do those assessments say regarding his behaviour in the institution, as well as the perception of what his behaviour might be outside the institution?

Senator Wallace: On page 3 of your presentation, you refer to the basic principles that guide the board in its decision making. Putting those principles into practice, you say the board looks at two things when making conditional release decisions.

I do not understand what is being said in the first bullet: "Whether the offender will not, by reoffending, present an undue risk to society before the expiration of the sentence."

It does not say whether the offender will, as a result of the release, present an undue risk, but "will not by reoffending." Does that mean you presuppose that the offender could reoffend, and you are trying to then imagine the nature of what the offence could be and whether that presents a risk? I am not sure I understand what the words "by reoffending" mean.

Ms. Lavigne: Through the years, this has been an issue in how section 102 is drafted because of the words "by reoffending." When the board is seized with a matter, it goes without saying that in deciding whether or not an offender will be released on parole, the board's aim is to ensure that the offender will not reoffend.

ces aspects aux questions sociales relatives à cette période de sa vie. Nous examinons les éléments qui ont pu l'influencer au cours de la perpétration de l'infraction.

Nous étudions ensuite les rapports de police concernant l'infraction. Nous prenons connaissance des commentaires que le juge a formulés au moment de l'imposition de la peine. Cela nous donne une image très claire de ce que le juge et la société pensaient à ce moment qui se situe environ un an et demi après la perpétration de l'infraction. Les commentaires du juge jouent un rôle essentiel dans l'évaluation du risque de cet individu parce que bien souvent nous ne regardons le dossier que quelque 17 années après. Nous étudions également les commentaires du Bureau du procureur de la Couronne.

Nous passons ensuite à l'établissement, le comportement en établissement, les rapports psychologiques, les rapports psychiatriques et les commentaires concernant la santé mentale du délinquant dans l'établissement et les programmes suivis.

Il y a une situation qui est toujours difficile pour tous les commissaires, c'est lorsque les victimes sont impliquées. Il est toujours traumatisant pour la victime d'assister à l'audience, mais c'est par choix qu'elles le font. Lorsque la victime écoute quelqu'un décrire la façon dont son mari est mort ou a été assassiné, elle est traumatisée une nouvelle fois. C'est une situation très pénible pour les victimes, mais la Commission en tient compte dans l'évaluation du risque. À mesure que nous avançons dans le temps, nous nous demandons si le délinquant représente toujours un risque pour la société et s'il est possible de gérer ce risque dans la société. Comment s'est conduit le délinquant? Que disent les évaluations psychologiques dont le délinquant a fait l'objet pendant toutes les années qu'il a passées dans l'établissement? Que disent ces évaluations au sujet de son comportement en établissement, ainsi qu'au sujet de la perception de ce que pourrait être son comportement à l'extérieur de l'établissement?

Le sénateur Wallace : À la page 3 de votre exposé, vous faites référence aux principes fondamentaux qui encadrent l'action de la Commission. Pour ce qui est de la mise en pratique de ces principes, vous dites que la Commission examine deux choses lorsqu'elle prend une décision en matière de mise en liberté sous condition.

Je ne comprends pas ce qui est dit à la première puce : « si la récidive du délinquant avant l'expiration de sa peine ne présentera pas un risque inacceptable pour la société. »

La formulation n'est pas est-ce que le délinquant va, à la suite de sa mise en liberté, présenter un risque indu, mais « si la récidive du délinquant ne présentera pas, ». Cela veut-il dire que vous supposez que le délinquant pourrait récidiver et que vous essayez d'imaginer la nature de l'infraction qu'il pourrait commettre et décider si cela représente un risque? Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce que vous entendez par les mots « la récidive du délinquant ».

Mme Lavigne : La formulation de l'article 102 fait problème depuis des années à cause de l'expression « la récidive du délinquant ». Lorsque la Commission est saisie du dossier, il va sans dire que pour décider si le délinquant obtiendra la libération conditionnelle, la Commission veille à ce que le délinquant ne récidive pas.

The two bullets have to be read together. They are not in isolation. The second bullet says that the release will contribute to the protection of society by facilitating integration as a law-abiding citizen. You have to read the section altogether. The result is that an offender will be released given that he will not reoffend and that he will be a law-abiding citizen.

Senator Wallace: I understand what you are saying, but with all due respect, I do not think it is consistent with what I read here.

Ms. Lavigne: I think it is a drafting issue to a certain extent.

Mr. Cernaiko: I think it would be clearer if you removed the words "by reoffending."

Senator Wallace: Yes, I think so. Thank you very much.

Senator Lang: Thank you for appearing before us.

I would like to follow up on the question of the faint hope clause and the hearings you have when one goes to the judicial review and you hear the request for early parole.

At the last committee meeting, it was made clear by the minister that the victims who have endured the crime, with the disruption in their family life and the loss of life, receive this notice and all of a sudden they have to go to a parole hearing to put their point of view across, if they wish; they have that choice. You have said that this is a traumatic experience, and the minister indicated to us that that is one of the major reasons this legislation is before us.

How long does this hearing go on? With regard to the victim impact study, the victims can speak to you, but they cannot question the offender. Perhaps you could outline to us how this process works. Is it a day hearing or is there a set period of time? Can the hearing go on for days and days?

Mr. Cernaiko: Normally, board members study for two days, approximately four to five files per day, and then they will hold hearings Wednesday and Thursday. In life-sentence cases there could be volumes of files, so you will not have the same workload; you might only have one or two files in a day.

The hearings can last from two to four hours. As you mentioned, the victims appear. Our communications staff will work with victims to determine whether they would like to speak at the beginning or at the end of the hearing. We do not tell victims when they have to speak; it is up to them when to make their statement.

In the present system, we may have a hearing at 15 years. If he is not granted and he reappears, there will be another hearing at 17 years. If he is still not granted, there might be another hearing at 19, 21 and 23 years. You are putting the victim through a lot of trauma each time you have a hearing. I am saying that because I

Il ne faut pas lire ces deux parties de façon isolée. La deuxième puce dit que la libération contribuera à la protection de la société en favorisant sa réintégration en tant que citoyen respectueux des lois. Il faut lire la disposition tout entière. Le résultat est qu'un délinquant sera mis en liberté parce qu'il ne récidivera pas et qu'il sera un citoyen respectueux des lois.

Le sénateur Wallace : Je comprends ce que vous dites, mais excusez-moi, mais je ne pense pas que cela soit conforme à ce que je lis ici.

Mme Lavigne : Je pense que dans une certaine mesure, c'est une question de formulation.

M. Cernaiko : Je pense que cela serait plus clair si l'on supprimait les mots « la récidive du délinquant ».

Le sénateur Wallace : Oui, je le pense. Je vous remercie.

Le sénateur Lang : Merci d'avoir comparu.

J'aimerais revenir sur la question de la clause de la dernière chance et des audiences que vous tenez lorsqu'il y a une demande de révision judiciaire et que vous entendez une demande de libération conditionnelle anticipée.

À la dernière réunion du comité, le ministre a clairement indiqué que les victimes qui ont subi le crime, avec le bouleversement de leur vie familiale et la perte de vie, reçoivent cet avis et doivent tout à coup assister à l'audience de la Commission pour présenter leur point de vue si elles le souhaitent; elles ont ce choix. Vous avez dit que c'était une expérience traumatisante et le ministre a affirmé que c'était là une des principales raisons à l'origine du projet de loi à l'étude.

Combien de temps dure cette audience? Pour ce qui est de la déclaration de la victime, les victimes peuvent vous parler, mais elles ne peuvent interroger le délinquant. Vous pourriez peut-être nous décrire le processus. Est-ce une audience d'une journée ou y a-t-il une durée fixe? L'audience peut-elle se poursuivre pendant des jours?

M. Cernaiko : Habituellement, les commissaires étudient pendant deux jours, environ quatre à cinq dossiers par jour, et ensuite, ils tiennent des audiences le mercredi et le jeudi. Dans les affaires relatives aux peines à perpétuité, le dossier peut comprendre plusieurs volumes de sorte que la charge de travail n'est pas la même; le commissaire n'étudie généralement qu'un ou deux dossiers par jour.

Les audiences durent de deux à quatre heures. Comme vous l'avez mentionné, les victimes peuvent y assister. Le personnel chargé des communications consulte les victimes pour savoir à quel moment elles aimeraient prendre la parole, si c'est au début ou à la fin de l'audience. Nous ne disons pas aux victimes à quel moment elles devraient prendre la parole; c'est à elles de choisir le moment où elles vont faire leur déclaration.

Avec le système actuel, nous tenons une audience après 15 ans de peine. Si le délinquant n'obtient pas sa libération et qu'il fait une nouvelle demande, celle-ci donnera lieu à une autre audience après 17 ans. Si la libération conditionnelle n'est toujours pas accordée, il peut y avoir une autre audience après 19, 21 et 23 ans

have been there, I have seen it and I work with it. The situation is very painful, especially when you have lost a loved one, a son or a daughter. These are hard cases to deal with.

Senator Lang: That is one of the reasons the legislation is before us. I cannot imagine the anguish of reliving those events 15 years down the road. When the sentence was given, you assumed the offender would get 25 years, and suddenly you get a notice in the mailbox. I cannot imagine that.

With respect to the question of statutory release, Senator Boisvenu outlined a recent situation in Quebec. I have a concern. It seems there are many players involved here. I do not envy your job and the decisions you have to make. However, it seems to me that the situations we hear about in the public are when someone abuses the privileges they have been provided through our system because we are a tolerant society.

When you go back to the law, in this particular case, the individual was charged as a dangerous offender. He was let out because of the statutory requirement, at two-thirds of his time. However, I understand that there is a fallback position under the Criminal Code if he or she does not meet certain standards.

How would you change the process so that we can try to prevent such a situation? Are there guidelines you have to deal with? Perhaps Corrections Canada brings to the attention of the parole board that these are dangerous offenders and that they are about to be released. Maybe we have to put in a review process. Could you comment on that?

Mr. Cenaiko: I cannot provide personal opinion or comment on specific or proposed legislation. What I can say, though, is that in the case we heard this morning, the individual was released on statutory release at two-thirds of his time; he is out. He may have had a condition to abstain from alcohol or drugs, but I do not think it mattered to him, because he went and killed an 83-year-old in the community.

Six months prior to statutory release date, either the commissioner or the deputy commissioner of CSC can do an investigation within the institution on an individual whose statutory release date is coming up. If they consider the individual's risk in the community to be such that he might commit a violent criminal offence, they can apply for a detention of the individual.

The commissioner of CSC sends that request to me. I review it, and we have a detention hearing. Board members will hold a detention hearing for the offender prior to his statutory release date to determine whether he is to be detained in custody until his warrant expiry. In some cases, that happens. Again, you have to

de peine. La victime subit un gros traumatisme chaque fois qu'elle assiste à une audience. Je le dis parce que j'y ai assisté, je l'ai vu et je travaille avec cela. Cette situation est très douloureuse pour la victime, en particulier lorsqu'elle a perdu un être cher, un fils ou une fille. Ce sont les cas difficiles.

Le sénateur Lang : C'est une des raisons à l'origine du projet de loi à l'étude. Je ne peux imaginer l'angoisse que peut ressentir la victime qui revit ces événements 15 ans plus tard. Lorsque la peine a été imposée, la victime pensait que le délinquant purgerait 25 ans de détention et tout à coup, elle reçoit un avis dans sa boîte aux lettres. Je ne peux pas m'imaginer ce qu'elle ressent.

Pour ce qui est de la mise en liberté d'office, le sénateur Boisvenu a décrit une situation qui s'est produite récemment au Québec. Je me pose des questions. Il semble qu'il y ait beaucoup d'intervenants dans ce genre de dossier. Je n'envie pas votre travail et les décisions que vous devez prendre. Il me semble toutefois que les situations dont nous entendons parler dans les médias concernent des cas où quelqu'un a abusé des privilèges que lui accorde notre système parce que nous sommes une société tolérante.

Si nous revenons à l'aspect juridique de ce cas particulier, l'individu en question avait été déclaré être un délinquant dangereux. Il a été libéré à cause d'une obligation légale, lorsqu'il a purgé les deux tiers de sa peine. Je crois toutefois comprendre que le Code criminel prévoit une exception lorsque le délinquant ne répond pas à certaines normes.

Comment changeriez-vous le processus pour essayer d'éviter ce genre de situation? Y a-t-il des lignes directrices qu'il faudrait modifier? Le Service correctionnel du Canada pourrait peut-être attirer l'attention de la Commission des libérations conditionnelles sur le fait que des délinquants dangereux sont sur le point d'être mis en liberté. Il faudrait peut-être mettre en place un mécanisme de révision. Pourriez-vous commenter cet aspect?

M. Cenaiko : Je ne peux pas vous donner mon opinion personnelle ou faire des commentaires sur une disposition législative existante ou proposée. Je peux toutefois vous dire que dans l'affaire qui a été mentionnée ce matin, le délinquant a reçu sa libération d'office après avoir purgé les deux tiers de sa peine; il était libre. Il devait peut-être respecter une condition lui interdisant de consommer de l'alcool et des drogues, mais je ne pense pas que cela l'ait influencé, parce qu'il est allé tuer un homme de 83 ans dans la collectivité.

Six mois avant la date de la mise en liberté d'office, le commissaire ou le sous-commissaire du SCC procède à une enquête au sein de l'établissement au sujet des personnes qui vont prochainement être libérées d'office en vue de décider s'il y a lieu de le maintenir sous garde jusqu'à l'expiration de leur mandat. Si ces responsables considèrent que cet individu représente pour la société un risque tel qu'il pourrait commettre une infraction pénale avec violence, ils peuvent demander son maintien en détention.

Le commissaire du SCC m'envoie cette demande. Je l'examine et nous tenons une audience relative au maintien en détention. Les commissaires tiennent ce genre d'audience quelque temps avant la date de la libération d'office du délinquant pour savoir s'il y a lieu de le maintenir en détention jusqu'à l'expiration de son mandat.

have all the supporting evidence to state why this individual is a threat if released and that he will commit a serious crime or sexual assault in the community.

Senator Lang: I have one more question.

The Chair: We have nine minutes left and five senators on the list. I will give you another 30 seconds for question and answer.

Senator Lang: You are wonderful. Does it happen often that you are requested to look at the possibility of detention?

Mr. Cenaiko: I probably review one or two per week.

Ms. Lavigne: Two mechanisms are provided under the CCRA: One is referrals by the chair of the NPB and the second is referrals done in the different regions. These are triggered by the Correctional Service of Canada who then refers the case to the NPB. We have the commissioner's authority to refer to the chair and the service in the region that will refer to the NPB in the region.

The Chair: In any case, it does not apply to murderers.

Ms. Lavigne: Yes.

Senator Runciman: Given your position, you might not want to respond to some of these questions.

Currently, when someone is arrested for first degree murder, the clock starts running at the time of arrest, assuming bail is denied, which would be in most such cases. Therefore, the release eligibility for the individual could exist after 13 years. Is that true?

Mr. Cenaiko: CSC provides us with the eligibility dates. If you do your math and it was a case of one or one, then, yes, it could exist for 13 years from the date of the charge.

Senator Runciman: Most Canadians would be offended to understand that someone charged with first degree murder could be eligible for consideration for release after 13 years.

You said that about 90 per cent do not reoffend. I believe I read that somewhere. I understand that does not involve breaches of conditions of parole. What considerations are given to breaches and does CSC notify you of all breaches?

Mr. Cenaiko: Yes, they consider all breaches. The 90 per cent includes breaches of any kind. If the parolee is to abstain from drinking alcohol and they do not abstain, it is a breach of their conditions and they are yanked back in. The statistics on our work are very good. We clearly deny to those that we think pose a risk, and we grant to those that we think pose a manageable risk.

Dans certains cas, cela se produit. Là encore, il faut disposer de toutes les preuves indiquant pourquoi cet individu serait un danger s'il était libéré et commettrait un crime grave ou une agression sexuelle s'il se trouvait dans la collectivité.

Le sénateur Lang : J'ai une dernière question.

La présidente : Il nous reste neuf minutes et il y a cinq sénateurs sur la liste. Je vais vous donner un autre 30 secondes pour la question et la réponse.

Le sénateur Lang : Vous êtes vraiment très gentille. Arrive-t-il souvent qu'on vous demande d'examiner la possibilité de maintenir un détenu en détention?

M. Cenaiko : J'en examine une ou deux par semaine.

Mme Lavigne : La LSCMLC prévoit deux mécanismes : il y a premièrement les renvois par le président de la CNLC et le second les renvois effectués dans les différentes régions. Ils s'effectuent à l'initiative du Service correctionnel du Canada qui renvoie le dossier à la CNLC. Le commissaire a le pouvoir de renvoyer un dossier au président et au service de la région qui le renvoie alors au bureau de la CNLC dans la région.

La présidente : De toute façon, cela ne s'applique pas aux meurtriers.

Mme Lavigne : Oui.

Le sénateur Runciman : À cause du poste que vous occupez, vous ne souhaitez peut-être pas répondre aux questions que je vais poser.

À l'heure actuelle, lorsque quelqu'un est arrêté pour un meurtre au premier degré, le chronomètre démarre au moment de l'arrestation, en supposant qu'il n'y a pas de libération sous cautionnement, ce qui se ferait dans la plupart des cas. Par conséquent, cet individu serait admissible à être libéré après 13 ans. Est-ce bien exact?

M. Cenaiko : Le SCC nous donne les dates d'admissibilité. Si vous faites les calculs et que l'individu obtient un crédit égal au temps de détention, alors oui, il pourrait être admissible à la libération conditionnelle 13 ans après la date de l'accusation.

Le sénateur Runciman : La plupart des Canadiens seraient choqués d'apprendre qu'une personne accusée de meurtre au premier degré pourrait demander la libération conditionnelle après 13 ans.

Vous dites qu'environ 90 p. 100 des libérés ne récidivent pas. Je crois l'avoir lu quelque part. Je crois que cela ne comprend pas les violations des conditions de la libération conditionnelle. De quel genre d'examen font l'objet des violations et est-ce que le SCC vous informe de toutes les violations?

M. Cenaiko : Oui, le SCC examine toutes les violations. Le chiffre de 90 p. 100 comprend toutes les violations. Si le libéré conditionnel doit s'abstenir de consommer de l'alcool et qu'il ne le fait pas, il viole sa condition et il est ramené en prison. Les statistiques concernant notre travail sont très bonnes. Il est clair que nous refusons la libération à ceux qui, d'après nous, représentent un danger et que nous l'accordons à ceux qui nous paraissent poser un risque gérable.

[Translation]

Senator Carignan: I will pass my turn in the hope of gaining some favour!

Senator Boisvenu: First of all, congratulations for your work with victims — I forgot to mention it earlier. For a number of years now, since the establishment of the National Office for Victims, victims participate much more actively in the parole process, although much remains to be done.

Decisions are based on statistics, judgments are based on statistics. I would like to know how you calculate recidivism rates. Is it true that recidivism is only taken into account while the offender is under the prison system's responsibility?

If a criminal who has served a sentence of less than two years in a provincial jail reoffends, is he included in the statistics?

When a criminal who has been sentenced by a municipal court reoffends, is this recidivism?

And finally, when a criminal convicted of theft reoffends and commits another theft, is he a recidivist?

The Chair: Who will respond?

[English]

Mr. Cenaiko: The short answer is, yes. The only provincial offenders that we do not have are Quebec and Ontario because they have their own provincial parole boards. Across Atlantic and Western Canada, those statistics are incorporated into the numbers that we provided to you today.

[Translation]

Senator Boisvenu: But the criminal has to be under the prison system's responsibility. If he commits a crime as soon as he has finished serving his sentence, he is not a recidivist?

[English]

Mr. Cenaiko: Provincial corrections are the responsibility of the province, and the federal two-years-plus-a-day is the responsibility of the Correctional Service of Canada. They work closely together. They have a committee of all the provincial ADMs, assistant deputy ministers, responsible for corrections across the country.

For our statistics, we work with Quebec and Ontario provincial boards to look at the provincial rates that we are responsible for as well as at the numbers in Quebec and Ontario.

Ms. Trevethan: The definition of "recidivism" differs across places. We have to look at what information we can gather. At the Canadian Centre for Justice Statistics, who appeared before your committee yesterday and provided information, they have tried to look at this over time, including the provincial

[Français]

Le sénateur Carignan : Je vais passer mon tour en espérant ramasser des crédits de bonne grâce!

Le sénateur Boisvenu : D'abord, je voudrais vous féliciter pour le travail que vous faites auprès des victimes — j'ai oublié de le mentionner tantôt. Depuis quelques années, avec la création du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels, les victimes sont beaucoup plus participatives au processus de libération conditionnelle, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire.

On prend des décisions sur les statistiques, on rend des jugements sur les statistiques. J'aimerais connaître votre façon de calculer la récidive. Est-ce qu'il est vrai que la récidive n'est calculée que pendant la période où le criminel est sous la responsabilité du système carcéral?

Est-ce qu'un criminel qui récidive, qui a purgé une peine de moins de deux ans dans une prison provinciale, fait partie des statistiques?

Est-ce qu'un criminel qui récidive et qui a été condamné par une cour municipale, est-ce que c'est un récidiviste?

Enfin, est-ce qu'un criminel qui commet un viol, mais qui récidive et commet un vol, est-ce que c'est un récidiviste?

La présidente : Qui répond?

[Traduction]

M. Cenaiko : En bref, oui. Les seuls délinquants provinciaux dont nous ne nous occupons pas sont ceux du Québec et de l'Ontario, parce que ces provinces ont leur propre commission des libérations conditionnelles. Dans la région de l'Atlantique et de l'Ouest du Canada, ces statistiques sont incorporées aux chiffres que nous vous avons fournis aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Mais il faut que le criminel soit sous la responsabilité du système carcéral. Dès qu'il est à la fin de sa sentence, et qu'il commet un crime, ce n'est pas un récidiviste?

[Traduction]

M. Cenaiko : Les services correctionnels provinciaux relèvent de la province et les peines fédérales de deux ans plus un jour relèvent du Service correctionnel du Canada. Ces services travaillent en étroite collaboration. Ils ont constitué un comité composé de tous les SMA provinciaux, les sous-ministres adjoints, responsables des services correctionnels dans l'ensemble du pays.

Pour nos statistiques, nous sommes en liaison avec les commissions provinciales du Québec et de l'Ontario pour examiner les taux provinciaux des détenus dont nous sommes responsables et pour prendre connaissance des chiffres enregistrés au Québec et en Ontario.

Mme Trevethan : La définition de « récidive » diffère d'un endroit à l'autre. Il faut tenir compte du type d'information que nous pouvons réunir. Le Centre canadien de la statistique juridique, dont des représentants ont comparu devant votre comité hier et vous ont fourni des renseignements, a essayé à

information. Studies have been done to pull in the longer recidivism rate to look at five years past warrant expiry date, for example. It is difficult to do because of the way in which the provinces and the feds collect information. Yes, we are looking at a shorter time frame.

Senator Baker: In the same vein on the possibility of reoffending, the words “substantial likelihood” are used in the bill in the bail provisions. A substantial likelihood of reoffending is defined, Ms. Lavigne, in *R. v. Pearson*, Supreme Court of Canada.

Now that we have established that the effect on the National Parole Board with the passage of this bill applies only to murders that take place after the passage of this bill — that is how it will affect you. You will be asked more often than now under section 749 of the Criminal Code to make a recommendation to cabinet ministers. Do you also make a recommendation to cabinet ministers under this new section proposed in the bill that redefines section 24.1 of the International Transfer of Offenders Act? Do you have any role in the determinations made by cabinet ministers whereby the cabinet minister has to determine whether to accept someone's application to return to Canada? If you have no role in that, I go back to my original question.

Ms. Trevethan: We do not.

Senator Baker: Does the cabinet minister accept your recommendations under section 749 or does the cabinet minister reject them, as to the names of the people and whether they have been convicted of murder? It is not reported in case law. At least, I have not found it.

Ms. Lavigne: With respect to the RPM, you will not find that.

Senator Baker: It is secret between you and the cabinet minister?

Ms. Lavigne: No; it is personal information that relates to the individual. That is the way it works. Whether or not we agree with it, this is how it works.

Senator Baker: That is amazing to me. We read the case law and we read about all these people who have been convicted of murder and how they go through the processes of appeal in your own appeal division, and so on. All of a sudden, we have a determination made by a cabinet minister, with over 30 submissions made by you over the past year.

Ms. Lavigne: For the board, we only make recommendations.

Senator Baker: Yes, but then we would like to know what these cases are.

The Chair: We would, but we are out of time, Senator Baker. It is maddening, is it not?

plusieurs reprises d'examiner cette question, y compris celle des renseignements provinciaux. On a effectué des études sur les taux de récidive à long terme, par exemple jusqu'à cinq ans après la date d'expiration du mandat. Ce genre d'étude est difficile à effectuer à cause de la façon dont les provinces et le gouvernement fédéral réunissent les renseignements. Oui, nous prenons en compte une période plus courte.

Le sénateur Baker : Sur ce même sujet des risques de récidive, les mots « probabilité marquée » se retrouvent dans les dispositions du projet de loi relatives à la liberté sous caution. L'expression « probabilité marquée » de récidive est définie, Mme Lavigne, dans l'arrêt *R. c. Pearson*, de la Cour suprême du Canada.

Maintenant que nous avons établi que ce projet de loi, après son adoption, s'appliquera uniquement aux meurtres commis après son entrée en vigueur et c'est le principal effet qu'il aura sur la Commission nationale des libérations conditionnelles. Vous serez amenés plus fréquemment qu'aujourd'hui à formuler des recommandations aux ministres aux termes de l'article 749 du Code criminel. Présentez-vous aussi une recommandation aux ministres aux termes du nouvel article proposé dans le projet de loi qui redéfinit l'article 24.1 de la Loi sur le transfèrement international des délinquants? Avez-vous un rôle à jouer dans les décisions prises par les ministres lorsqu'il s'agit d'autoriser quelqu'un à revenir au Canada? Si vous ne jouez aucun rôle dans ce domaine, je vais revenir à ma question initiale.

Mme Trevethan : Nous ne jouons aucun rôle.

Le sénateur Baker : Est-ce que le ministre accepte vos recommandations aux termes de l'article 749 ou est-ce qu'il les rejette pour ce qui est du nom des personnes et de la question de savoir si elles ont été condamnées pour meurtre? Cela n'est pas rapporté dans la jurisprudence. Du moins, je ne l'ai pas trouvé.

Mme Lavigne : Pour ce qui est de la clémence, vous ne trouverez pas ce genre de décision.

Le sénateur Baker : Est-ce un secret entre vous et le ministre?

Mme Lavigne : Non, c'est un renseignement personnel qui concerne l'individu en question. C'est comme cela que cela fonctionne. Que nous soyons ou non en faveur de ce système, c'est comme ça qu'il fonctionne.

Le sénateur Baker : Cela me paraît étonnant. Nous lisons la jurisprudence et nous pouvons lire au sujet de toutes les personnes qui ont été condamnées pour meurtre et comment elles passent les différentes étapes d'appel devant votre propre section d'appel, et le reste. Tout à coup, un ministre prend une décision, à propos des 30 recommandations que vous lui avez présentées l'année dernière.

Mme Lavigne : Pour la Commission, il s'agit uniquement de recommandations.

Le sénateur Baker : Oui, mais nous aimerions savoir de quelles affaires il s'agit.

La présidente : C'est vrai, mais il ne nous reste plus de temps, sénateur Baker. C'est énervant, n'est-ce pas?

I assume you are operating here, in part, under privacy requirements.

Senator Carstairs: About 60 per cent reoffend when they are released statutorily; 90 per cent reoffend when they are conditionally released. Is that 90 per cent in perpetuity or is it just while on conditional release?

Mr. Cenaiko: While they are on conditional release, up to their warrant expiry date. If they are released on full parole at one-third, or sometime between one-third and two-thirds, that takes them through to that warrant expiry. It could be a substantive number of years as well.

The Chair: For murderers, it will be for as long as they live because their sentence is life.

Mr. Cenaiko: For murderers, there is no expiry. They are on parole for life.

Senator Carstairs: Thank you.

The Chair: Thank you all very much indeed. It has been very helpful and instructive for all of us. Do forgive my whip act here. Whip, please forgive my whip act here. The problem is that we are all so interested that we could keep you here for hours.

We are fortunate to have as our second panel of witnesses this morning, from the Correctional Service of Canada, Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy Sector, and Lynn Garrow, Associate Assistant Commissioner, Policy Section. I think you have an opening statement, Mr. McCowan. Please proceed.

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy Sector, Correctional Service Canada: I am pleased to be here on behalf of Correctional Service Canada with my colleague, Ms. Garrow. We are here to assist in any way we can. I will keep my introductory remarks brief; I appreciate time is short. I would like to comment on the impacts that this bill, if passed, might have on our operations, specifically in five areas, namely, the number of offenders affected, cost implications, workload, correctional interventions, and impact on victims.

With respect to the numbers, as of April 25, 2010, there were 218 federal offenders eligible for their first judicial review hearing that were not already past their day parole eligibility date. Since the first judicial review hearing in 1987, there have been a total of 181 court decisions. Of these cases, 148 of the court decisions resulted in a reduction of the period that must be served before parole eligibility. Of the 148 offenders who have had their parole eligibility dates moved earlier, 145 have reached their revised day parole eligibility date and 135 have been granted parole. Of these 135 offenders, 105 are currently being supervised in the community, 10 are incarcerated, 13 are deceased, 4 have been deported, 2 are being temporarily detained, and 1 is on bail.

Je pense que vous devez respecter certaines conditions en matière de protection des renseignements personnels.

Le sénateur Carstairs : Soixante pour cent environ récidivent lorsqu'ils sont libérés d'office; 90 p. 100 récidivent lorsqu'ils sont remis en liberté sous condition. Est-ce que le pourcentage de 90 p. 100 vise les détenus à perpétuité ou uniquement ceux qui ont obtenu une mise en liberté sous condition?

M. Cenaiko : C'est pendant qu'ils sont en liberté sous condition, jusqu'à la date d'expiration de leur mandat. S'ils obtiennent la libération conditionnelle totale à un tiers de la peine, ou à un moment donné entre le tiers et les deux tiers, cela les suit jusqu'à l'expiration du mandat. Cela pourrait représenter un nombre d'années considérable.

La présidente : Les meurtriers sont suivis toute leur vie, parce qu'ils ont été condamnés à perpétuité.

M. Cenaiko : Pour les meurtriers, il n'y a pas de date d'expiration. Ils sont en libération conditionnelle pour le restant de leur vie.

Le sénateur Carstairs : Merci.

La présidente : Merci à tous. Vos interventions ont été très utiles et très instructives pour nous tous. Excusez ma petite scène de whip. Whip, veuillez me pardonner ma petite scène. Le problème est que nous sommes tous tellement intéressés à vous entendre que nous pourrions vous avoir ici pendant des heures.

Nous avons le plaisir d'accueillir notre deuxième groupe de témoins ce matin, Ian McCowan, commissaire adjoint, et Lynn Garrow, Lynn Garrow, commissaire adjointe associée, tous deux du Secteur des politiques du Service correctionnel du Canada. Je crois que vous allez présenter une déclaration préliminaire, monsieur McCowan. Allez-y.

Ian McCowan, commissaire adjoint, Secteur des politiques, Service correctionnel du Canada : Je suis heureux d'être ici au nom du Service correctionnel du Canada avec ma collègue, Mme Garrow. Nous sommes ici pour vous aider le mieux que nous pouvons. Je vais être bref. Je sais que nous n'avons pas beaucoup de temps. J'aimerais commenter les répercussions que ce projet de loi, s'il est adopté, pourraient avoir sur nos opérations, particulièrement dans cinq domaines, à savoir le nombre des délinquants touchés, les coûts, la charge de travail, les interventions correctionnelles et les victimes.

Pour ce qui est des statistiques, en date du 25 avril 2010, on comptait 218 délinquants sous responsabilité fédérale admissibles à leur première audience de révision judiciaire pour lesquels la date d'admissibilité à la semi-liberté n'était pas encore arrivée. Depuis la première audience de révision judiciaire, en 1987, le tribunal a rendu 181 décisions. De ce nombre, 148 décisions ont entraîné une réduction du délai préalable à la libération conditionnelle. Sur les 148 délinquants dont la date d'admissibilité à la libération conditionnelle a été avancée, 145 ont atteint leur date révisée d'admissibilité à la semi-liberté et la libération conditionnelle a été accordée à 135 d'entre eux. Parmi ces 135 délinquants, 105 sont actuellement surveillés dans la collectivité, 10 sont incarcérés, 13 sont décédés, 4 ont été expulsés, 2 sont maintenus en incarcération temporairement et 1 est en liberté sous caution.

For the year 2009-10 — and, this is a one-year data snapshot — the average age of the incarcerated population convicted of first degree murder, or with a 25-year restriction on parole eligibility, is 45, and the average age of their first release is 53. The average age of the incarcerated population convicted of second degree murder, and with a 16-year to 25-year restriction on parole eligibility — that is, eligible for judicial review — is 44, and the average age of their first release is 45.

In terms of financial impact, the repeal of the faint hope clause would increase the length of time offenders serving a life sentence spend in federal custody. However, most of the cost impact would not be apparent for approximately 15 years, as this is the time that newly sentenced offenders currently have to wait before they can apply. Given this time frame and the variables that CSC must factor into a cost estimate, such as the annual cost of maintaining an offender and staff salaries, it is not possible to accurately forecast the additional costs. I gave the numbers earlier. It is a relatively small number of offenders that receive reductions in terms of eligibility date.

In terms of workload, the proposed legislation could alleviate some of the administrative work for our staff. Currently, the judicial review summary report is a comprehensive summary of all CSC file documentation on an offender, which is prepared for submission to the provincial court to support the judge and jury in making a decision. With the proposed amendments to the Criminal Code, this detailed work would eventually no longer need to be done.

With respect to correctional interventions, we can only speculate on the short- and long-term effects the proposed legislation may have on the offender population. Among the things that we would be watching for is, first, an increase in institutional incidents by offenders who may no longer perceive a need to establish appropriate institutional functioning; second, any diminished level of motivation of some offenders to pursue their correctional plans due to the loss of the possibility of judicial review; third, any reduced demand for programs because offenders may not be as motivated to take programs; and, fourth, any increase of clinical depression or exacerbation of mental health problems.

To mitigate these risks, CSC can develop a strategy specifically for those offenders affected that combines meaningful activities with monitoring, identification and risk management. This strategy can include, for example, adjustments to correctional plans for those offenders serving life sentences; and psychological

Pour l'année 2009-2010 — et c'est une image qui ne vaut que pour cette année-là — l'âge moyen des personnes incarcérées pour meurtre au premier degré ou ne pouvant demander la libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans de leur peine est de 45 ans et leur âge moyen lors de leur première mise en liberté est de 53 ans. L'âge moyen des personnes incarcérées pour meurtre au second degré et ne pouvant pas demander la libération conditionnelle — c'est-à-dire être admissibles à la révision judiciaire — avant d'avoir purgé de 16 à 25 ans de leur peine, est de 40 ans et leur âge moyen lors de leur première mise en liberté est de 45 ans.

En ce qui concerne les répercussions financières, l'abrogation de la clause de la dernière chance augmenterait le temps passé sous garde fédérale des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité. Cependant, la plupart des répercussions financières ne seraient pas apparentes avant environ 15 ans, soit la période que les délinquants nouvellement condamnés devront attendre avant de pouvoir soumettre une demande. Compte tenu de ce délai et des facteurs dont le SCC doit tenir compte pour estimer les coûts comme, par exemple, le coût annuel associé à l'incarcération d'un délinquant et les salaires des employés, il est impossible de prévoir les coûts supplémentaires avec précision. J'ai donné ces chiffres plus tôt. Le nombre des délinquants qui obtiennent une réduction du délai préalable à la libération conditionnelle est relativement faible.

Quant à la charge de travail, les mesures législatives proposées pourraient alléger certaines tâches administratives accomplies par notre personnel. Le rapport de synthèse préparé pour la révision judiciaire est un résumé détaillé de tous les documents contenus dans le dossier du SCC d'un délinquant. Il est rédigé en vue d'être transmis au tribunal provincial afin d'appuyer le juge ou le jury dans leur prise de décision. Si les amendements au Code criminel proposés sont adoptés, ce rapport détaillé finira par ne plus être nécessaire.

Pour ce qui est des interventions correctionnelles, nous ne pouvons que spéculer sur les effets à court et à long terme que les mesures législatives proposées pourraient avoir sur la population de délinquants. Parmi les éléments que nous surveillerons, on peut mentionner premièrement une augmentation du nombre des incidents en établissement provoqués par des délinquants qui pourraient ne plus ressentir le besoin d'assurer le bon déroulement de la vie en établissement; deuxièmement, une diminution de la motivation de certains délinquants à suivre leurs plans correctionnels en raison de la perte de la possibilité de bénéficier d'une révision judiciaire; troisièmement, une diminution du nombre des demandes de participation à des programmes, parce que les délinquants pourraient ne pas être aussi motivés qu'avant à suivre des programmes; et quatrièmement, une augmentation des cas de dépression cliniques et une intensification des problèmes de santé mentale.

Afin de réduire ces risques, le SCC peut élaborer une stratégie à l'intention des délinquants affectés par l'adoption de ce projet de loi, combinant des activités enrichissantes et des activités de surveillance, d'identification et de gestion du risque. Cette stratégie pourrait comprendre, par exemple, des ajustements

and other support to offenders to cope with reduced optimism and motivation for an earlier release.

Finally, for current offenders for whom the judicial review regime would still be applicable, the longer waiting period to reapply after an initial rejection could bring more peace of mind to victims' loved ones because unsuccessful applicants would be able to apply only twice — once when they become eligible at the 15-year mark of their sentence and once more at the 20-year mark. Currently, unsuccessful applicants may apply a total of five times, namely, at the 15-, 17-, 19-, 21- and 23-year marks. CSC's victim services officers would continue to provide services to victims with ongoing information about the offender who harmed them and information pertaining to the federal correctional system.

This concludes my opening remarks. I will do my best to respond to your questions, along with Ms. Garrow. We will try to answer as many questions as we can, but I undertake that, if we cannot respond to any today, we will do our best to go back and construct an answer for you at the earliest possibility. You mentioned there are limitations of time. If that is helpful as an open-ended offer around statistics, let us know what you need and we will do our best with what we have to get answers for you.

The Chair: That is very comforting. We will begin with Senator Carstairs.

Senator Carstairs: The bill in fact has two parts. The first would deny eligibility for new offences for the faint hope clause; the other would tighten provisions for those who are presently eligible for faint hope and would continue to be because the law is not retroactive. It is that area I want to speak with you about.

The government has imposed 90 days from the day when the person's 15 years is up to when they can make the application for the faint hope clause or else they lose that opportunity. In your experience, is that realistic? First, are all those offenders knowledgeable about exactly when their date of 15 years expires? Is it possible for them to get the kind of legal counsel and support that they would require to make that application all within 90 days?

Mr. McCowan: I will turn it over to my colleague, Ms. Garrow, in a second. Generally, I take the thrust of your question. Anytime there is legislative change of this nature, it is incumbent upon CSC and the other organizations in the criminal justice system to adjust to what the new realities are.

aux plans correctionnels de délinquants purgeant des peines d'emprisonnement à perpétuité; un soutien psychologique ou autre aux délinquants afin de les aider à s'adapter à cette situation et à la perte de motivation à demander une libération anticipée.

Finalement, dans le cas des délinquants actuels pour qui la révision judiciaire serait encore applicable, la prolongation de la période d'attente nécessaire pour pouvoir soumettre une nouvelle demande après un premier refus pourrait faire en sorte que les proches des victimes aient une plus grande tranquillité d'esprit, parce que les délinquants dont la demande est refusée ne pourraient soumettre une demande qu'à deux reprises : une première fois lorsqu'ils deviendraient admissibles après avoir purgé 15 ans de leur peine d'emprisonnement à perpétuité, puis une deuxième fois, après avoir purgé 20 ans de leur peine. À l'heure actuelle, les délinquants dont la demande est refusée peuvent soumettre un total de cinq demandes, soit après avoir purgé 15, 17, 19, 21 et 23 ans de leur peine. Les agents des services aux victimes du SCC continueraient à offrir des services aux victimes et à leur fournir des renseignements continus à propos du délinquant qui leur a causé du tort ainsi que des renseignements liés au système correctionnel fédéral.

Voilà qui termine mes remarques préliminaires. Je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions, avec l'aide de Mme Garrow. Nous allons essayer de répondre à toutes vos questions, mais dans le cas où nous ne pourrions pas le faire aujourd'hui, je m'engage à faire de mon mieux pour vous préparer une réponse le plus rapidement possible. Vous avez parlé de contraintes de temps. Si cela peut vous être utile, je vous fais une offre au sujet des statistiques et vous invite à nous faire savoir ce que vous souhaitez obtenir et nous ferons de notre mieux pour obtenir les réponses et vous les communiquer.

La présidente : Voilà qui est très rassurant. Nous allons commencer par le sénateur Carstairs.

Le sénateur Carstairs : Le projet de loi contient en fait deux parties. La première refuserait aux nouveaux détenus la possibilité d'invoquer la clause de la dernière chance; l'autre renforcerait les dispositions pour ceux qui sont admissibles, à l'heure actuelle, à la clause de la dernière chance et qui continueraient à l'être parce que cette loi n'a pas d'effet rétroactif. C'est de ce sujet dont j'aimerais parler avec vous.

Le gouvernement a imposé un délai de 90 jours à partir de la date à laquelle le détenu a purgé 15 ans de sa peine pour que celui-ci présente une demande fondée sur la clause de la dernière chance; s'il ne respecte pas ce délai, il perd cette possibilité. D'après votre expérience, ce délai est-il réaliste? Premièrement, est-ce que tous ces délinquants savent exactement à quelle date ils auront purgé 15 ans de leur peine? Ont-ils la possibilité d'obtenir les conseils juridiques et l'appui dont ils ont besoin pour présenter cette demande dans cette période de 90 jours?

M. McCowan : Je vais demander, à ma collègue, Mme Garrow, de répondre à votre question dans un instant. D'une façon générale, j'ai compris le sens de votre question. Chaque fois qu'il y a un changement législatif de ce genre, il incombe au SCC et aux autres organismes du système de justice pénale de s'adapter aux nouvelles réalités.

In terms of trying to create a process that would allow for that 90-day window to be respected, we would have to work to adjust our processes to ensure that that could happen. If we were unable to do so, I am sure there would be individuals who would take us to court. With all such legislative changes, I am confident that we can adjust our processes to ensure that we give life to a legislative scheme, if that is what Parliament passes in relation to the judicial review.

Perhaps Ms. Garrow would like to comment more on the issue of what we do in terms of preparing for that under the current scheme.

Lynn Garrow, Associate Assistant Commissioner, Policy Section, Correctional Service Canada: Currently, the onus remains with the offender to decide and prepare his case and seek legal assistance. We have a BF, bring forward, system. We have an automated management offender system, so we know when the date comes up. We actually BF it a year in advance and we talk to the offender in terms of whether they are considering applying. Everyone has an individual parole officer assigned to them, so there is discussion between the parole officer and the offender.

There is also information in our libraries, for example, the commissioner's directives are in all inmate libraries. There is a commissioner's directive on the judicial review process and our staff is knowledgeable about our role to speak competently to offenders. Adjustments would have to be made, for example, if there is a three-month window, 90 days, we would have to make a concerted effort to ensure that offenders were aware of this. However, we have had legislative changes many times and have worked hard to educate our offenders.

Mr. McCowan: As Ms. Garrow mentioned, there is a commissioner's directive that governs how we put this information together. That would be the vehicle to ensure we have the process that would allow the time frames that you indicated to be respected.

Senator Carstairs: I am a little amused about the comment of the information being available in libraries. The recent statistics that I have state that the illiteracy rates among inmates is extremely high. While information may be available in libraries, not many of them can actually use it.

Ms. Garrow: The illiteracy rate is higher than in the general population; you are correct. As I said earlier, however, each individual offender has a parole officer with whom they meet regularly. If there are offenders who are completely illiterate, we would and do work to make them become literate and to ensure that they understand their rights and responsibilities surrounding the judicial review, as we would with anything else.

Pour ce qui est de mettre sur pied un processus qui permettrait de respecter ce délai de 90 jours, il faudrait simplement modifier nos processus pour être sûr que cela soit possible. Si nous n'y parvenons pas, je suis sûr qu'il y a des individus qui vont nous poursuivre. Comme pour tous les changements législatifs de ce genre, je suis certain que nous pourrions modifier nos processus pour pouvoir mettre en œuvre ce nouveau régime législatif, si c'est ce que le législateur souhaite pour ce qui est de la révision judiciaire.

Mme Garrow voudra peut-être faire d'autres commentaires sur la question des mesures que nous pourrions prendre pour nous préparer aux modifications qu'il faudra apporter au régime actuel.

Lynn Garrow, commissaire adjointe associée, Secteur des politiques, Service correctionnel du Canada : À l'heure actuelle, il appartient au délinquant de préparer son dossier et demander des conseils juridiques. Nous avons un système de rappel. Nous avons un système de gestion automatique des délinquants qui nous permet de connaître les dates importantes. Nous faisons en fait un rappel un an à l'avance et nous parlons au délinquant pour savoir s'il a l'intention de présenter une demande. Chaque délinquant a un agent de liberté conditionnelle individuel qui lui est assigné; il y a donc des discussions entre l'agent de liberté conditionnelle et le délinquant.

Il y a également de l'information dans nos bibliothèques, par exemple, et les directives du commissaire se trouvent dans toutes les bibliothèques des détenus. Il y a une directive du commissaire sur le processus de révision judiciaire et notre personnel connaît suffisamment notre rôle pour pouvoir en parler avec compétence aux délinquants. Il faudra apporter certains ajustements, pour tenir compte de ce délai de trois mois, 90 jours, et nous prendrons les mesures nécessaires pour faire connaître ce nouveau délai aux délinquants. Nous avons souvent été amenés à mettre en application des changements législatifs et nous nous sommes toujours efforcés d'en informer les délinquants.

M. McCowan : Comme Mme Garrow l'a mentionné, il existe une directive du commissaire qui régit la façon de regrouper ces renseignements. Ce serait le moyen que nous utiliserions pour respecter les délais dont vous avez parlé.

Le sénateur Carstairs : Je trouve un peu drôle votre commentaire au sujet du fait que les renseignements se trouvent dans les bibliothèques. D'après les données récentes que je possède, le taux d'analphabétisme des détenus est extrêmement élevé. Il est possible que ces renseignements se trouvent dans les bibliothèques, mais la plupart d'entre eux ne peuvent les utiliser.

Mme Garrow : Le taux d'analphabétisme est plus élevé que dans la population générale; vous avez raison. Comme je l'ai mentionné plus tôt, chaque délinquant a un agent de liberté conditionnelle qu'il rencontre régulièrement. Pour les délinquants qui ne savent pas du tout lire, nous nous efforçons de leur apprendre à lire et de veiller à ce qu'ils comprennent leurs droits et leurs responsabilités en matière de révision judiciaire, comme nous le faisons pour tout le reste.

Senator Carstairs: I will pass because I will just get involved in discussions of literacy, which will go nowhere.

[Translation]

Senator Boisvenu: I would like to bring up two points. First, an institutional head's authority and also, the case I mentioned earlier, statutory release.

We know that a person convicted of first degree murder receives a life sentence, 25 years without eligibility for parole, but after having served 15 years, criminals are allowed a privilege. In the case of second degree murder, sentences often range between ten and twenty years.

Does an institutional head have the authority to grant an escorted temporary leave to an inmate who has served 50 per cent of his sentence without having to go through the National Parole Board?

[English]

Mr. McCowan: I do not have the provisions of the Criminal Code in front of me, so I am working from memory. I think it might be section 748. Escorted temporary accesses, ETAs, are always available if granted by the National Parole Board. They can be granted, I believe, by CSC for medical and court reasons early on. It is only when you get to three years before the end that there is a greater scope for CSC to do granting of escorted temporary absences. Again, I am sorry; I do not have that provision with me.

Senator Baker: You are right.

The Chair: You can start drafting notes now for the letter that you will write to us.

Mr. McCowan: I will undertake to give you a good summary of what the rules are around escorted temporary absences in terms of a summary.

[Translation]

Senator Boisvenu: Is it not true that in the case of second degree murder, an offender can obtain a hearing before the National Parole Board after having served 50 per cent of his sentence?

[English]

Mr. McCowan: There are different provisions that attach to second degree murder.

[Translation]

Senator Boisvenu: They differ from first degree?

M. McCowan: Yes.

Senator Boisvenu: He can, after having served one-third of his sentence, apply for temporary absence or leave?

Le sénateur Carstairs : Je vais m'arrêter là parce que je risque autrement de me lancer dans une discussion au sujet de l'alphabétisation qui ne débouchera pas.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je voudrais aborder deux points avec vous, d'abord le pouvoir des directeurs de pénitencier et je veux revenir sur un cas que j'ai mentionné plus tôt, les libérations d'office.

On sait qu'un condamné à un meurtre au premier degré reçoit une sentence à vie, 25 ans fermes, sans possibilité de libération conditionnelle, quoiqu'après 15 ans, les criminels bénéficient d'un privilège. Dans les cas de meurtre au deuxième degré, souvent les sentences vont se situer entre dix et 20 ans.

Est-ce que le directeur du pénitencier a le pouvoir de donner, après le tiers ou 50 p. 100 de la sentence, ce qu'on appelle des congés temporaires avec escorte, sans avoir à passer par la Commission nationale des libérations conditionnelles?

[Traduction]

M. McCowan : Je n'ai pas devant moi les dispositions du Code criminel, de sorte que je me fie à ma mémoire. Je pense que c'est sans doute l'article 748. Les permissions de sortir avec escorte peuvent toujours être accordées par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Elles peuvent également être accordées par le SCC, mais uniquement pour des raisons médicales ou judiciaires. Ce n'est que trois ans avant la fin de la peine que le SCC dispose d'une plus grande latitude pour accorder des permissions de sortir avec escorte. Encore une fois, excusez-moi, je n'ai pas cette disposition avec moi.

Le sénateur Baker : Vous avez raison.

La présidente : Vous pouvez commencer à prendre des notes en vue de la lettre que vous allez nous envoyer.

M. McCowan : Je m'engage à vous donner un bon résumé des règles applicables aux permissions de sortir avec escorte.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : N'est-il pas vrai qu'un criminel condamné à un meurtre au deuxième degré peut bénéficier d'une audience à la Commission des libérations conditionnelles à 50 p. 100 de sa sentence?

[Traduction]

M. McCowan : Il y a des dispositions différentes qui s'appliquent au meurtre au second degré.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Elles sont différentes du premier degré?

M. McCowan : Oui.

Le sénateur Boisvenu : Il peut, à partir du tiers de sa sentence, commencer à faire des demandes de congé temporaire ou de sortie temporaire?

[English]

Mr. McCowan: It would depend on the specific condition attached to the conviction. It is possible to get a parole and eligibility of up to 25 years. You are correct. There are differences between first and second degree.

[Translation]

Senator Boisvenu: The two systems are completely different: murder in the first degree and murder in the second degree. And so, they cannot be considered in the same way.

M. McCowan: That is right.

Senator Boisvenu: My question has to do with statutory release. This morning, I mentioned one case in particular. I put the question to the representatives of the National Parole Board who told me that they are not responsible for statutory release. The penitentiary advises the Board and there is a brief review.

Are you aware of the murder of an 83 year-old man, in Armagh, Québec, a few weeks ago? A criminal, Mr. Blais, was on statutory release after having served two-thirds of his sentence, despite a prison file that indicated the risk of re-offending was extremely high.

[English]

Mr. McCowan: I am only familiar with the case in general terms. I do not know the details.

[Translation]

Senator Boisvenu: When there is a mistake of this nature, what is the level of accountability of the prison system?

[English]

Mr. McCowan: I will speak generally rather than in relation to the specific case.

Correctional Services Canada and the National Parole Board have an advanced system of risk analysis developed over many years. They do their very best in all decision making.

[Translation]

Senator Boisvenu: Madam Chair, that is not the point. The point is, when a person is murdered, and when all the information necessary to prevent it was available, what are the consequences for the manager who decided to release the individual, when the Criminal Code allows further detention? What are the consequences for the prison system?

[English]

Mr. McCowan: Senator, again, I cannot comment on this specific case as I do not know the details.

[Traduction]

M. McCowan : Cela dépend de la condition dont est assortie la déclaration de culpabilité. Il est possible d'imposer un délai préalable à libération conditionnelle de 25 ans. Vous avez raison. Il y a des différences entre le premier et le second degré.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Ce sont deux systèmes complètement différents : meurtre au premier degré et meurtre au deuxième degré. Donc, on ne peut pas les considérer de la même façon.

M. McCowan : C'est exact.

Le sénateur Boisvenu : Ma question porte sur les libérations d'office. Ce matin, j'ai soulevé un cas particulier. J'ai posé la question aux représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui m'ont répondu qu'une libération d'office n'était pas leur responsabilité. C'est le pénitencier qui avise la commission et un examen expéditif est effectué.

Êtes-vous au courant du meurtre d'un homme de 83 ans, qui a eu lieu à Armagh, au Québec, il y a quelques semaines? Un criminel, M. Blais, avait été libéré d'office aux deux tiers de sa sentence, malgré un dossier carcéral qui indiquait que le risque de récidive était très élevé.

[Traduction]

M. McCowan : Je n'ai qu'une idée générale de cette affaire. Je n'en connais pas les détails.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Lorsqu'il y a une erreur de cette nature, quel est le niveau d'imputabilité du système carcéral?

[Traduction]

M. McCowan : Je préfère parler en général plutôt que par rapport à une affaire particulière.

Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont élaboré au cours des années un système perfectionné d'analyse du risque. Ils font de leur mieux pour prendre toutes leurs décisions.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Madame la présidente, ce n'est pas la question. La question est celle-ci : lorsqu'une personne se fait assassiner et qu'on avait toute l'information pour prévoir ce crime-là, quelles sont les conséquences pour le gestionnaire qui a pris la décision de libérer cet individu, alors que le Code criminel lui permettait de le garder incarcéré? Quelles sont les conséquences pour le système carcéral?

[Traduction]

M. McCowan : Sénateur, encore une fois, je ne peux pas faire de commentaire sur ce cas précis, parce que je n'en connais pas les détails.

Generally, we do hard-hitting investigations when situations like this happen that are designed to investigate whether there were any difficulties, problems or non-compliance with policy or inappropriate judgments in relation to the given case. Those investigations are looked at seriously by senior management to analyze what happened in any specific case.

I can assure you that whenever a tragedy of the nature you described happens, we look at it very seriously. As a service, we must ensure that, if something should have been done differently, we learn from that for the future.

Senator Boisvenu: Thank you.

Senator Baker: I have a point for clarification. Senator Carstairs' question related to a provision in this bill that, if someone served 15 years, on the day of the passage of this bill, they will have 90 days to make application for early release. You will not have the time you normally devote to preparing your summary report to the trial judge. The person that Senator Carstairs referenced will probably not have time to make application. I think that this will be codified was the substance of the senator's question.

Do you wish to add anything to your previous answer?

Mr. McCowan: Whatever Parliament passes into law, we will respond to do our best to ensure a process is in place to respect the process Parliament approves.

Senator Baker: You referenced the judicial review preparation in which you give a "summary report" to the judge. Is that to the judge who hears the initial application for early parole or is it the judge in front of the 12-person jury?

Mr. McCowan: From reading the commissioner's directive, it is supposed to be a comprehensive impartial summary of all CSC file documentation on the offender. It is prepared for submission to the provincial court to support the judge and jury in making a decision regarding judicial review. That suggests to me the summary is used for both of the first two phases. However, I will have to confirm that and I am happy to do so in our growing list of undertakings.

Senator Baker: I think you will find when you check that it is usually the same judge, although evidence was given to the committee that it is different judges. I think you will find it is the normally the same judge because the chief justice makes the decision and assigns a judge. The judge continues with the jury.

Is the application for early release made by the person convicted of murder complicated? Mr. McCowan, you know from past experience that to make an application to the court is a rather complex matter — you need a factum. It is usually

En général, nous faisons des enquêtes approfondies lorsque ce genre de situation se produit, de façon à savoir quels sont les aspects qui soulèvent les difficultés, les problèmes ou l'inobservation d'une politique ou un mauvais jugement porté dans un dossier donné. La haute direction examine de près ces enquêtes pour voir ce qui est arrivé dans un cas particulier.

Je peux vous assurer que chaque fois qu'une tragédie de ce genre se produit, nous l'examinons de façon très détaillée. Si nous constatons qu'il aurait fallu faire quelque chose différemment, cette erreur ne se répétera pas à l'avenir; c'est comme cela que notre service fonctionne.

Le sénateur Boisvenu : Merci.

Le sénateur Baker : J'aimerais avoir une précision. La question du sénateur Carstairs portait sur une disposition du projet de loi qui prévoyait qu'une personne qui purge une peine de 15 ans le jour de l'adoption du projet de loi aura 90 jours pour présenter une demande de libération anticipée. Elle ne disposera pas du temps qui est normalement consacré à la préparation d'un rapport destiné au juge de première instance. La personne à laquelle le sénateur Carstairs a fait référence n'aura probablement pas le temps de présenter une demande. Le sénateur voulait en fait savoir si cette disposition serait codifiée?

Voulez-vous ajouter quoi que ce soit à votre réponse précédente?

Mr. McCowan : Lorsque le législateur adopte une loi, nous faisons de notre mieux pour prendre des dispositions pour pouvoir respecter le processus approuvé par le législateur.

Le sénateur Baker : Vous avez fait référence à la préparation de la révision judiciaire au cours de laquelle vous remettez un « rapport résumé » au juge. S'agit-il du juge qui entend la demande initiale de libération conditionnelle anticipée ou est-ce le juge qui préside le jury de 12 personnes?

Mr. McCowan : D'après la directive du commissaire, il faut normalement préparer un résumé impartial et complet de tous les documents figurant dans le dossier de la SCC au sujet du délinquant. Ce résumé est destiné à la cour provinciale pour aider le juge et le jury à rendre une décision en matière de révision judiciaire. Cela m'indique que ce résumé est utilisé pour les deux premières étapes du processus. Il faudrait toutefois que je le confirme et je serais heureux de le faire et de l'ajouter à notre liste d'engagements qui ne fait que s'allonger.

Le sénateur Baker : Je crois que vous allez constater, après vérification, qu'il s'agit habituellement du même juge, même si des témoins ont déclaré au comité que c'étaient des juges différents. Je pense que vous allez constater que c'est habituellement le même juge parce que c'est le juge en chef qui prend la décision de confier ce genre de dossier à un juge. Le juge poursuit ensuite son travail avec le jury.

Est-ce que la demande de libération anticipée présentée par la personne déclarée coupable de meurtre est compliquée? Monsieur McCowan, vous savez, grâce à votre expérience, qu'il est toujours assez complexe de présenter une demande à un tribunal — il faut

prescribed by the rules of the court in whatever court you are entering. Is that your understanding of what the applicant would have to do in this case?

Mr. McCowan: First, it is our understanding from the framework we developed that we produce a comprehensive document. This is an important and significant decision being considered. It is important to bring all relevant information to bear on that decision.

Having said that, this information exists for different decision-making processes within our system. It is not a question of starting from scratch.

The blunt answer to your question whether this is a comprehensive document is yes. Given the nature of the decision, we do everything in our power to put the relevant information before the court.

Senator Baker: Do the rules that apply to the applicant demand that the applicant submit a comprehensive document following rules of court, which are different for the Federal Court, provincial courts and the Supreme Court. Those rules are specific when you make an application about what is contained in it.

Mr. McCowan: I have never come at this question from the applicant's perspective. I can certainly undertake to do that and provide the committee our best understanding of what is involved. However, we would not have any direct role in that.

Senator Baker: I congratulate you on your excellent submission to the committee and for the excellent work you and your staff who appear at these hearings do. You mentioned in your report that in preparation for passage of this bill, it will mean, perhaps, that matters may change within Correctional Services Canada and that you anticipate making changes.

One of the main reasons early parole provisions were introduced was for the protection and safety of guards. I do not know if you are aware of that. The measure gave faint hope to the persons affected.

You indicated 15 years; can you estimate the cost in how it will affect the system? Do you anticipate things apart from financial resources, given you will have more people in the prisons serving more than 15 years? Are there any other considerations along the line of protection of guards that you might offer?

Mr. McCowan: I flagged an item in my comments that goes to the heart of what you ask. We will monitor whether there is a shift in terms of institutional incidents by offenders in this situation or diminished levels of motivation. These are factors we will look at.

In the overall picture since 1987, there have been a total of 148 decisions resulting in reduced parole eligibility. About 20 per cent of our population is serving time for first or second

un mémoire. Ce sont habituellement les règles de la cour à laquelle vous vous adressez qui précisent cet aspect. Pensez-vous qu'effectivement c'est ce que l'auteur de la demande devra faire dans ce genre de cas?

M. McCowan : Premièrement, le cadre que nous avons élaboré prévoit la production d'un document complet. Il est destiné à appuyer une décision très importante. Il est donc essentiel que le décideur dispose de tous les renseignements pertinents.

Cela dit, ces renseignements peuvent être utilisés au cours de différents processus décisionnels dans notre système. Il ne s'agit pas de commencer à zéro.

Si vous demandez s'il s'agit d'un document complet, la réponse est oui. Compte tenu de la nature de la décision, nous faisons tout ce que nous pouvons pour soumettre au tribunal les renseignements pertinents.

Le sénateur Baker : Les règles applicables à l'auteur de la demande exigent-elles que celui-ci présente un document complet, conforme aux règles de la cour qui sont différentes de celles de la Cour fédérale, des cours provinciales et de la Cour suprême. Ces règles précisent ce que doit contenir une demande.

M. McCowan : Je n'ai jamais abordé cette question du point de vue du délinquant. Je peux certainement m'engager à le faire et à fournir au comité de meilleures explications au sujet de ce qui est exigé. Nous n'intervenons toutefois pas directement dans ce domaine.

Le sénateur Baker : Je vous félicite pour l'excellent exposé que vous avez présenté au comité et pour l'excellent travail que vous et le personnel qui comparaît à ces audiences effectuez. Vous avez mentionné dans votre rapport que le Service correctionnel du Canada serait peut-être amené à modifier certaines choses en préparation de l'adoption du projet de loi et que vous aviez prévu d'introduire certains changements.

Une des principales raisons pour lesquelles les dispositions relatives à la libération conditionnelle anticipée ont été présentées était d'assurer la protection et la sécurité des gardiens. Je ne sais pas si vous le savez. La mesure donnait un dernier espoir aux personnes concernées.

Vous avez parlé de 15 ans; êtes-vous en mesure d'évaluer ce que cela coûtera au système? Prévoyez-vous des répercussions autres que celles qui touchent les ressources financières, étant donné qu'il y aura davantage de détenus qui purgeront plus de 15 ans de leur peine? Avez-vous des commentaires à faire au sujet de la protection des gardiens?

M. McCowan : J'ai mentionné un aspect dans mes commentaires qui touche directement votre question. Nous allons faire un suivi de l'évolution des incidents en établissement causés par les délinquants qui se trouvent dans cette situation ou dont la motivation est réduite. Ce sont là les facteurs que nous allons examiner.

Depuis 1987, globalement, il y a eu au total 148 décisions ayant entraîné une réduction du délai préalable à la libération conditionnelle. Environ 20 p. 100 de notre population purge des

degree murder. I understand the factor, and it is something we will watch. However, you have to put it in the context of the number of people we are talking about relative to the number of people in the system as a whole who are serving time for first and second degree murder.

The Chair: Senator Runciman, you are next, but if would you allow me a supplementary to Senator Baker's first question, having to do basically with the time necessary to get the system in gear to respond to this legislation.

Do you know how many people now incarcerated are coming up to that magic 15-year date, at which point the 90-day provision would kick in, within, let us say, by the end of this year? That may simplify the search slightly. That would give us an indication of how much scrambling will have to be done to get things ready. In other words, this is what I am trying to figure out. There are not many people, but how many will be subject to this guillotine requirement?

Second, this bill is drafted to come into force on a date to be fixed by the Governor-in-Council. If you had your druthers, how long a delay would you like to have between Royal Assent and its coming into force?

Mr. McCowan: With respect to your first question, we will have to undertake to get back to you.

I know the answer to the second question in terms of the number of individuals between the 15- to 25-year eligibility, which is 218. Those are people who are in that window. You said there is another group of people who are coming up, so I will undertake to look at that in a time frame of one year.

The Chair: Whatever reasonable time frame you can readily pull the statistics for would be fine for my purposes.

Mr. McCowan: In terms of the Governor-in-Council question, we will make this work. Is longer better than shorter? Sure. I want to give you our assurances that whatever date is chosen, we will ensure that the process does justice to the decision making in question.

Senator Runciman: This is a follow up to Senator Boisvenu's comments about temporary absences.

My understanding is that under the Corrections and Conditional Release Act, wardens have broad discretion with respect to temporary absences. Perhaps you can get back to us on that and we can get some clarification. I do not think they have to go to the NPB for approval. The difference is lifers.

peines pour un meurtre au premier ou au second degré. Je connais ce facteur et c'est un aspect que nous allons surveiller. Il faut toutefois le replacer dans le contexte du nombre de personnes dont nous parlons par rapport à celui des personnes qui se trouvent dans le système général et qui purgent une peine pour un meurtre au premier ou au second degré.

La présidente : Sénateur Runciman, vous êtes le prochain intervenant, mais si vous me permettez de poser une question supplémentaire qui touche la première question du sénateur Baker, et qui concerne essentiellement le temps dont aura besoin le système pour mettre en œuvre ce projet de loi.

Connaissez-vous le nombre des détenus qui auront bientôt purgé la durée magique de 15 ans de leur peine, ce qui marque le début du délai de 90 jours, disons d'ici la fin de l'année? Cela pourrait peut-être simplifier un peu votre recherche. Cela nous donnerait une idée des mesures que vous allez devoir prendre rapidement pour que tout soit prêt. Autrement dit, c'est ce que j'essaie de comprendre. Ces personnes ne sont pas très nombreuses, mais j'aimerais savoir combien d'entre elles devront respecter cette date butoir?

Deuxièmement, le projet de loi est formulé pour entrer en vigueur à la date fixée par le gouverneur en conseil. Si vous aviez votre mot à dire, combien de temps aimeriez-vous avoir entre la sanction royale et l'entrée en vigueur?

M. McCowan : Pour ce qui est de votre première question, nous allons devoir nous engager à vous fournir la réponse plus tard.

Je connais la réponse à votre deuxième question au sujet du nombre des personnes qui font l'objet d'un délai préalable à la libération conditionnelle d'une durée de 15 à 25 ans, il y en a 218. Ce sont les personnes qui se situent dans cette catégorie. Vous dites qu'il y a un autre groupe de détenus qui va être concerné, et je vais donc m'engager à examiner cela sur une période d'un an.

La présidente : Toute période raisonnable qui vous permet d'obtenir facilement ces statistiques me conviendra.

M. McCowan : Pour ce qui est de la question touchant le gouverneur en conseil, nous allons assurer le bon déroulement du processus. Est-il préférable d'avoir plus plutôt que moins de temps? Évidemment. Je peux toutefois vous garantir que quelle que soit la date choisie, nous allons faire en sorte que le processus respecte la prise de décision en question.

Le sénateur Runciman : J'ai une question de suivi sur les commentaires qu'a faits le sénateur Boisvenu au sujet des permissions de sortir.

Si j'ai bien compris, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition accorde aux directeurs d'établissement un large pouvoir discrétionnaire à l'égard des permissions de sortir. Vous pourriez peut-être nous revenir sur ce sujet et apporter quelques précisions. Je ne pense pas que les directeurs soient tenus d'obtenir l'approbation de la CNLC. La situation est différente pour les prisonniers à perpétuité.

Mr. McCowan: You are absolutely correct that, in terms of escorted temporary absences broadly, greater powers are given under the CCRA. The Criminal Code imposes considerable additional tightening in terms of escorted temporary absences for those convicted of life sentences. We will provide you the specifics. I apologize that I do not have them with me.

Senator Runciman: Are there any statistics with respect to offenders on statutory release having higher reoffending rates than those who have been detained?

Mr. McCowan: We publish on a yearly basis statistics in terms of the various categories. Certainly, for the offenders who are on statutory release, rates have been published.

Senator Runciman: Perhaps you could provide those for us.

Mr. McCowan: Absolutely.

Senator Runciman: In terms of the day release, we are getting away from lifers, but this could deal with lifers as well if the NPB gives approval. I assume in those situations that these would be escorted temporary absences, or does this vary? I understand that escorts are not always prison guards. They can be someone else; I am not sure who.

Mr. McCowan: Escorted temporary absences, in terms of the restricted category of individuals who have been convicted of murder, my understanding — subject to my being able to get back to you with confirmation once I have looked at the section of the code — is that the temporary absences are focused on three different categories.

The first category is that the National Parole Board has the authority to grant ETAs. The second category is for individuals going out on medical escorts or to court, they can go on ETAs under CSC authority. The final category is that CSC has additional authorities, and I believe the window is three years —

Senator Runciman: The chair of the parole board referenced the electronic monitoring pilot project that is underway. Could you give us an update on that, where you see it going and its potential impacts?

Mr. McCowan: That is a subject for which there is quite a bit of information. Could we add that to our list of undertakings? Given the time constraints, that might be the easiest way to provide the committee what it is looking for.

M. McCowan : Vous avez tout à fait raison de dire que la LSCMLC accorde de larges pouvoirs sur le plan des permissions de sortir avec escorte. Le Code criminel impose des restrictions supplémentaires rigoureuses pour les permissions de sortir avec escorte dans le cas des détenus à perpétuité. Nous allons vous fournir toutes ces données. Je vous prie de m'excuser de ne pas les avoir avec moi.

Le sénateur Runciman : Avez-vous des statistiques au sujet du fait que les délinquants libérés d'office ont de taux de récidive supérieurs à ceux qui ont été détenus?

M. McCowan : Nous publions annuellement des statistiques concernant les diverses catégories. Je peux vous dire que les chiffres concernant les délinquants libérés d'office ont été rendus publics.

Le sénateur Runciman : Vous pourriez peut-être nous les fournir.

M. McCowan : Tout à fait.

Le sénateur Runciman : Pour ce qui est de la semi-liberté, nous laissons de côté les prisonniers à perpétuité, mais cela pourrait néanmoins concerner aussi les prisonniers à perpétuité si la CNLC donne son autorisation. Je pense que dans ces cas-là, il s'agit de permissions de sortir avec escorte, ou est-ce que cela peut changer? Je crois savoir que la surveillance n'est pas toujours confiée à des gardiens de prison. Ce peut-être quelqu'un d'autre; je ne sais pas très bien qui.

M. McCowan : Pour ce qui est des permissions de sortir avec escorte, en ce qui concerne la catégorie limitée des détenus condamnés pour meurtre, je crois — et j'aimerais quand même pouvoir vous le confirmer une fois que j'aurais revu cet article du code — que les sorties avec surveillance comprennent trois catégories.

La première catégorie est celle des PSAE que la Commission nationale des libérations conditionnelles a le pouvoir d'accorder. La deuxième catégorie concerne les personnes à qui le SCC accorde une PSAE pour des raisons médicales ou judiciaires. La dernière catégorie vient du fait que le SCC possède des pouvoirs supplémentaires dans ce domaine et je crois que le délai est de trois ans . . .

Le sénateur Runciman : Le président de la Commission des libérations conditionnelles a fait référence à un projet pilote de surveillance électronique qui est en cours. Pourriez-vous nous faire une mise à jour sur ce projet, nous dire ce que vous en pensez et quelles pourraient être ses répercussions?

M. McCowan : C'est un sujet sur lequel nous disposons de pas mal de renseignements. Pourrions-nous l'ajouter à notre liste d'engagements? Étant donné les contraintes de temps, ce sera peut-être la meilleure façon de fournir au comité les renseignements qu'il souhaite recevoir.

[Translation]

Senator Carignan: I would like to clarify a few things concerning the 90 day time limitation. The law provides for a 90 day period for the submission of an application before a judge. This timeline does not apply to the hearing before a judge, it applies rather to the submission of an application.

What is the usual, current period, between the submission of an application by an offender, and the actual hearing on the merits by a judge?

[English]

Mr. McCowan: I am sorry, senator; I do not. You raise a good question. As you are aware, there are different steps in the process. There is the judge, then the jury, and then the parole board. I do not have any statistics on hand that deal with that particular delay, which is the first component of the process. However, we can certainly see whether we have anything that would give you a sense of the timelines involved.

[Translation]

Senator Carignan: It would also be important to be informed of the usual period between the presentation of an application and the submission of the files or the report to the judges. If the usual period is six months, that will give us some idea of the number of additional applications and the timeline before a report is submitted to the judges.

Yesterday, the Correctional Investigator seemed concerned about the aging of the inmate population, which would chiefly bring about an increase in health services. In your presentation, you mentioned adjustments to the psychological support to offenders to increase motivation as well as adjustments to correctional plans.

Could you prepare a list of psychological and physical support services that are made available to inmates?

[English]

Mr. McCowan: Certainly. Perhaps I could begin by indicating that under our current legislative regime, the Corrections and Conditional Release Act, the service is responsible for providing all inmates with essential health care. As a starting point, we are responsible for ensuring essential health care, which includes a whole range of things. We are talking about an inmate population that exhibits high rates of hepatitis C and mental health conditions relative to the general population. In terms of the basket, as you describe it, we are responsible under our statute to provide a full range of health services to a population whose health is not as good as the average Canadian population.

Challenges in health care exist right across the country. As an organization, we are trying to focus on a couple of things.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'aimerais clarifier quelques points concernant le délai de 90 jours. La loi prévoit un délai de 90 jours pour présenter une demande à un juge. Ce n'est pas 90 jours pour que le juge entende la requête, mais bien 90 jours pour présenter la demande.

Quel est le délai habituel, actuel, entre le dépôt d'une demande par un détenu et l'audition au fond de la requête par un juge?

[Traduction]

M. McCowan : Je suis désolé, sénateur; je ne le fais pas. Vous avez posé une bonne question. Comme vous le savez, ce processus comprend plusieurs étapes. Il y a le juge, il y a ensuite le jury et ensuite la Commission des libérations conditionnelles. Je n'ai pas avec moi de données qui traitent de ce délai particulier, qui est la première composante du processus. Nous pouvons toutefois voir si nous n'avons pas des renseignements qui pourraient vous donner une idée des délais en jeu.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ce serait important aussi de savoir combien de temps après le dépôt d'une demande habituellement vous envoyez les dossiers ou le rapport aux juges. Si normalement c'est six mois, cela va nous donner une idée de la quantité de demandes qui seront ajoutées et du délai que vous allez prendre pour envoyer le rapport aux juges.

Hier, le commissaire à la protection des détenus semblait s'inquiéter du vieillissement de la population des détenus, ce qui générerait plus de services de santé particulièrement. Dans votre présentation, vous avez parlé d'ajustement de soutien psychologique offert aux délinquants pour augmenter leur motivation et d'ajustement au plan correctionnel.

Pouvez-vous nous dresser une liste du panier de services de soutien en santé physique et psychologique que vous offrez aux détenus?

[Traduction]

M. McCowan : Certainement. Je pourrais peut-être commencer par vous mentionner qu'avec le régime législatif actuel, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le service est responsable de fournir à tous les détenus des soins de santé essentiels. Comme point de départ, nous sommes responsables de la prestation des soins de santé de base, qui comprennent toutes sortes d'éléments. Nous parlons d'une population carcérale qui connaît un fort taux d'hépatite C et de troubles de santé mentale, si on la compare à la population générale. Pour ce qui est du panier, comme vous l'avez dit, la loi nous oblige à fournir une gamme complète de services de santé à une population dont la santé n'est pas aussi bonne que celle de la population canadienne moyenne.

Les soins de santé font problème dans toutes les régions du Canada. En tant qu'organisation, nous essayons de régler certaines choses.

We are increasingly trying to deepen and strengthen our relations with the provincial jurisdictions in terms of the nexus of the health care and criminal justice systems.

The second thing we are trying to do broadly, in terms of a strategic approach, is to find the best practices we can, both looking at provincial jurisdictions and in other countries around the world, to approach the legislative obligation that we have in the best possible way and to deliver on that, as we have been requested to do under our statute.

Senator Wallace: My question is probably a follow-up on Senator Carignan's, and I am thinking of the resources and physically and in terms of personal services that are provided with our institutions. In particular, I am thinking in the context of the older, greying population within our prisons. As was pointed out yesterday by Mr. Zinger, the Executive Director of the Office of the Correctional Investigator, one of the impacts of Bill S-6, if implemented, would be to increase the age of some offenders in the period of incarceration.

I am wondering if you could comment on what types of facilities and services are available within our institutions that would address the needs of the older or elderly population within our institutions. In particular, my understanding is that there are significant services available that deal with wheelchair accessibility, plumbing fixtures, which are directed to those with physical disabilities, that certain physical requirements must now comply with federal standards, as with all federal buildings. Can you describe that in more detail? Yesterday, I was left with the impression that there are serious issues there.

Mr. McCowan: Thank you for the question.

Health care and mental health care are areas that we are very much focused on as an organization.

We are proud of some of the progress we have made but, as with anything in an issue of this nature, you are always looking to do better and improve.

In terms of framing the issue, one thing that corrections has seen increasingly in the last while is that our population is growing at both ends. I mean that we have an increase in the short-incarceration population — so the two- to three-year group, for lack of a better way to describe it — and then an increase on the aging side.

Dealing with the aging side of the equation, just to give you a couple of statistics, it is difficult to know where you draw the line for aging offenders when you are talking about our population. Many of them have aged more than their chronological years, whether through health issues, substance abuse, or a number of factors led to them having health problems earlier than what you would see in the average Canadian population.

To give you some rough numbers, federal offenders aged 50 or more are 23 per cent of the federal population. That is 5,204 offenders. Our total population is 22,000 and some.

Nous nous efforçons de renforcer nos relations avec les provinces pour ce qui est du lien à établir entre le système des soins de santé et celui de la justice pénale.

La deuxième chose que nous essayons de faire, dans le cadre d'une stratégie générale, est d'étudier quelles sont les bonnes pratiques, tant au niveau provincial qu'à l'étranger, qui nous permettraient de respecter le mieux possible l'obligation légale qui est la nôtre et de fournir les services prévus, comme notre loi nous le demande.

Le sénateur Wallace : Ma question complète probablement celle du sénateur Carignan, et je pense aux ressources, aux locaux, pour ce qui est des services personnels qui sont fournis dans nos établissements. En particulier, je pense au fait que notre population carcérale vieillit et grisonne davantage. Comme l'a fait remarquer hier M. Zinger, le directeur exécutif du Bureau de l'enquêteur correctionnel, une des répercussions qu'aurait le projet de loi S-6, s'il était mis en œuvre, serait d'augmenter l'âge de certains détenus.

Je me demande si vous pourriez parler des genres d'établissements et de services qui sont offerts dans nos pénitenciers qui pourraient répondre aux besoins d'une population carcérale vieillissante. En particulier, je crois savoir qu'il existe des services bien développés en matière d'accès en chaise roulante, d'installations sanitaires adaptées aux personnes ayant une invalidité physique, et que les installations doivent maintenant respecter certaines normes fédérales, comme doivent le faire tous les édifices fédéraux. Pourriez-vous nous en parler plus en détail? Hier, j'ai eu l'impression que cet aspect soulevait de graves problèmes.

M. McCowan : Merci d'avoir posé la question.

Les soins de santé et de santé mentale sont des aspects qui sont très importants pour notre organisation.

Nous sommes fiers des progrès que nous avons réalisés jusqu'ici, mais comme pour tous les domaines de ce genre, il faut toujours essayer de faire mieux et d'améliorer les choses.

Pour ce qui est de formuler la question, je dirais que le service correctionnel a constaté depuis quelque temps que notre population s'accroît aux deux extrémités. Cela veut dire qu'il y a une augmentation de la population carcérale à court terme — le groupe des deux ou trois ans, c'est comme ça que je peux le décrire — et également une augmentation du côté des détenus âgés.

Pour ce qui est du volet vieillissement de la population carcérale, je vais vous donner quelques chiffres, mais il est difficile de savoir quels sont les délinquants que l'on peut qualifier d'âgés à l'intérieur de notre population. Il y en a un bon nombre qui ont vieilli plus vite que leurs années chronologiques, que ce soit à cause de problèmes de santé, de toxicomanie, ou d'autres facteurs qui expliquent qu'ils ont connu des problèmes de santé bien avant ce que l'on voit dans la population canadienne comparable.

Pour vous donner des chiffres approximatifs, les délinquants sous responsabilité fédérale âgés de 50 ans et plus représentent 23 p. 100 de la population carcérale. Cela veut dire 5 204 délinquants. Notre population totale est de 22 000 et quelques.

In terms of the offenders 65 years or more, that is 5 per cent of the federal population. That gives some rough markers. In terms of this growing group at the top end, that is the group we are looking at largely in relation to the question that you have just asked.

Those numbers are important. In terms of this particular piece of legislation, as I said earlier in response to another question, there have been only been 148 decisions since 1987 that have reduced parole eligibility. Against the numbers I just gave you it is an increase, but in the broader context we have an issue for an aging offender population.

We do a number of things as an organization to try to look, first of all, at intake assessment to assess needs, to structure our approaches and interventions with offenders to have the health component in mind.

Section 87 of our statute requires us to take into consideration an offender's state of health and health care needs in all decisions affecting the offender. There is a statutory need, beyond the obvious ethical need, to ensure that we do our best to meet health care needs.

In terms of the institutional accommodations you mentioned, there are codes and the like. You are absolutely right: We obviously adhere to those. We experience challenges from time to time with some of our aging infrastructure which was built a long time ago. We are constantly in the mode of trying to improve.

We do things on a smaller scale, such as step stools to facilitate getting in and out of escort vehicles, wheelchair entry accessibility to living units. There are many things going on in our efforts to try to meet that.

I apologize, that is a very long answer to your question. The short version is that it is something we are focused on and doing work on a number of different fronts.

Ms. Garrow: The only other thing I would add is that we have our own institutional hospitals, too. Therefore, when people get to the point, if they require it, we have those on site. We also have arrangements with local hospitals. If somebody is at the point where they require care that we are unable to provide, there are arrangements in place.

Senator Wallace: As with all legislation, as you point out, looking at 148 over the last 20-some-odd years are not huge numbers. There would be an impact with Bill C-6, and it is reassuring and not surprising that you do consider the impact of legislation as it moves through and ensure the facilities and services respond properly and appropriately.

Pour ce qui est des délinquants de 65 ans et plus, il représente 5 p. 100 de la population fédérale. Cela vous donne quelques indications. Pour ce qui est de ce groupe en pleine croissance de la catégorie supérieure, je peux vous dire que c'est ce groupe-là que nous étudions par rapport à la question que vous venez de poser.

Ces chiffres sont importants. Pour ce qui est de ce projet de loi particulier, comme je l'ai dit plus tôt en réponse à une autre question, il n'y a eu, depuis 1987, que 148 décisions qui ont pour effet de réduire le délai préalable à la libération conditionnelle. Par rapport aux chiffres que je viens de vous mentionner, cela représente une augmentation, mais dans un contexte plus général, cela pose un problème pour une population carcérale vieillissante.

Notre organisation fait un certain nombre de choses pour tout d'abord effectuer une évaluation de prise en charge axée sur les besoins, et ensuite structurer notre approche et nos interventions auprès des délinquants en ayant le volet santé à l'esprit.

L'article 87 de notre loi nous oblige à prendre en compte l'état de santé et les besoins de soins de santé du délinquant pour toutes les décisions qui le touchent. La loi nous oblige, bien sûr, au-delà de ce que commande l'éthique, à répondre de façon appropriée aux besoins de santé des détenus.

Pour ce qui est de l'adaptation des établissements dont vous avez parlé, il y a des codes et des choses de ce genre. Vous avez tout à fait raison : nous les respectons intégralement. Nous connaissons de temps en temps certaines difficultés parce que nous avons des édifices qui ont été construits il y a pas mal de temps. Nous sommes constamment en train d'essayer d'améliorer les choses.

Nous prenons également des mesures sur une petite échelle, en prévoyant une marche supplémentaire pour faciliter l'entrée et la sortie des véhicules d'escorte, ainsi que l'accès en chaise roulante aux unités de résidence. Nous faisons toutes sortes de choses pour essayer de répondre à ces besoins.

Excusez-moi, je vous ai donné une réponse très longue. La version abrégée de cette réponse est que nous travaillons sur cet aspect et prenons toute une série de mesure dans ce domaine.

Mme Garrow : La seule autre chose que j'aimerais ajouter est que nous avons nos propres hôpitaux institutionnels. Par conséquent, lorsque des détenus en arrivent au point où ils ont besoin de soins hospitaliers, nous pouvons les leur offrir sur place. Nous avons également conclu des arrangements avec les hôpitaux locaux. Lorsqu'un détenu est malade au point où il a besoin de soins que nous ne sommes pas en mesure de lui fournir, il y a ces arrangements.

Le sénateur Wallace : Comme avec toute mesure législative, comme vous l'avez fait remarquer, on peut dire que 148 décisions en quelque 20 ans ne représentent pas un chiffre très élevé. Le projet de loi C-6 aura des répercussions et il est rassurant et pas surprenant que vous examiniez les répercussions que pourrait avoir le projet de loi et que vous veilliez à ce que les locaux et les services soient modifiés de façon appropriée.

Mr. McCowan: I was not trying to suggest the impact is zero. I was trying to provide a broader context. There is a major challenge we face in terms of health care, particularly mental health care.

The Chair: You are the court of last resort on these numbers because preceding witnesses have all said, "We do not know."

The first one is — as you may have heard the exchange around the Senator Carstairs' question with the parole board — if 80-odd per cent of the people who would have been — or are — eligible to apply for faint hope have not been the subject of the decision by the judge and jury, which is the second stage of the screening process, can you tell us how many have been turned back at the first stage of the screening process?

You go to the judge to ask to go before a judge and jury, and then ask them to go before the parole board, and then ask them if maybe we might get parole.

We have the numbers on phases three and two. What we do not know is phase one. Do you have numbers on phase one?

Mr. McCowan: We noted the question from Senator Carstairs when we were in the audience. The short version is we are not sure. We may not. We will have to go back and look.

In terms of tracking the number of people who applied, many of these files go back some ways. The further you get back in time the more you are into file-by-file reviews and the less certainty you will be able to provide around the numbers.

Having said that, we will undertake to go back and do our best efforts in terms of figuring out whether there is something we can provide.

The Chair: Even partial data — just an indication — anything you can provide would be better than what we have now, which is nothing, on that particular layer of the process.

Mr. McCowan: Understood. We will do our best.

The Chair: The second is similar to Senator Carignan's line of questioning, although not identical. Do you know how long it takes, on average, in total, from the time the offender comes forward and says, "I want to make an application," to the time — assuming the offender makes it through each of the screening processes — that the parole board gives a decision?

Mr. McCowan: That is not the kind of information we would track. As I indicated in answer to the senator's question earlier, we will do our best to see what we can find. This could be impressions, anecdotal, general, and I do not want to give senators any kind of indication that we have hard and fast data

M. McCowan : Je n'essaie pas de dire que le projet de loi n'aura aucun effet. J'essayais simplement de replacer les choses dans un contexte plus large. Nous faisons face à un grand défi sur le plan des soins de santé, en particulier des soins de santé mentale.

La présidente : Vous êtes notre tribunal de dernier recours pour ces chiffres, parce que les témoins précédents nous ont tous dit « nous ne savons pas ».

Le premier est que — vous avez peut-être entendu l'échange qu'a eu le sénateur Carstairs avec la Commission des libérations conditionnelles — si près de 80 p. 100 des détenus auraient pu — ou pourraient — présenter une demande de la dernière chance et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une décision de la part d'un juge et d'un jury, qui est la deuxième étape du traitement de la demande, pouvez-vous nous dire quel est le nombre des demandes qui ont été rejetées à la première étape du processus de traitement?

Vous vous adressez à un juge pour obtenir l'autorisation de présenter la demande à un juge et un jury; vous leur demandez ensuite de comparaître devant la Commission des libérations conditionnelles et ensuite vous demandez à la Commission de vous accorder une libération conditionnelle.

Nous avons les chiffres pour les étapes deux et trois. Nous n'en avons pas pour la première étape. Avez-vous des chiffres à ce sujet?

M. McCowan : Nous avons pris note de la question qu'a posée le sénateur Carstairs lorsque nous étions dans la salle. La brève réponse que je peux vous donner est que nous ne sommes pas certains de les avoir. Il est possible que nous ne les ayons pas. Nous allons devoir vérifier.

Pour ce qui est de retracer le nombre des personnes qui ont présenté des demandes, il faut savoir que la plupart de ces demandes remontent à pas mal d'années. Plus on remonte dans le temps, plus on doit se fier à l'examen des dossiers et plus cela entraîne de l'incertitude sur la qualité des chiffres fournis.

Cela dit, nous nous engageons à faire ce que nous pouvons pour savoir si nous pouvons vous fournir quelque chose.

La présidente : Même des données partielles — une indication seulement — tout ce que vous pourrez nous fournir sera mieux que ce que nous avons maintenant, parce que nous n'avons rien, au sujet de cette étape du processus.

M. McCowan : Compris. Nous ferons de notre mieux.

La présidente : La deuxième est semblable aux questions qu'a posées le sénateur Carignan, mais elle n'est pas identique. Savez-vous combien de temps cela prend, en moyenne, entre le moment où le délinquant vous fait savoir qu'il veut présenter une demande et le moment — en tenant pour acquis que le délinquant passe avec succès d'une étape à l'autre — où la Commission des libérations conditionnelles rend sa décision?

M. McCowan : Ce n'est pas le genre de renseignements que nous suivons. Comme je l'ai mentionné en réponse à une question du sénateur tout à l'heure, nous allons faire de notre mieux pour voir ce que nous pouvons trouver. Il pourrait s'agir d'impressions, de situations ponctuelles, d'affirmations générales, et je ne voudrais pas

that is easy to pull up. I will say that we can go back and canvass within the organization and give you our best understanding, even if it is anecdotal and not backed up by statistics.

The Chair: It is true that we are not talking about a large number of people, but they are human beings for whom we all bear responsibility, so one tries to understand the context in which all this is operating. We will be hearing from victims. I think we will get, from that perspective, probably some quite compelling testimony, which will be anecdotal, and there will be nothing wrong with that.

Mr. McCowan: There are many factors the Senate and Parliament must consider. Some of them lend themselves easily to statistics and some do not. I think the one you mentioned in terms of victims' interests is one that is, by its very nature, one that you have to factor in but does not reduce itself to numbers. Nonetheless, it is an important one that needs to be considered.

The Chair: One cannot reduce grief to a number.

Mr. McCowan: Exactly.

The Chair: Colleagues, I thank you all very much. We shall meet again in this room next Wednesday at 4:15 p.m.

(The committee adjourned.)

faire croire aux sénateurs que nous disposons de solides données qu'il serait facile de réunir. Je dirais que nous allons faire des recherches au sein de notre organisation et vous fournir les meilleurs renseignements dont nous pouvons disposer même s'ils sont ponctuels et s'ils ne s'appuient pas sur des statistiques.

La présidente : Il est vrai que nous ne parlons pas d'un grand nombre de personnes, mais ce sont des êtres humains dont nous sommes tous responsables. C'est pourquoi nous essayons de comprendre le contexte dans lequel tout cela se fait. Nous allons entendre les victimes. Je crois que nous allons obtenir, de ce point de vue, des témoignages tout à fait convaincants, qui seront ponctuels, mais cela ne retire rien à leur valeur.

M. McCowan : Le Sénat et le Parlement doivent prendre en compte toute une série de facteurs. Certains sont assez faciles à quantifier et d'autres ne le sont pas. Je crois que celui que vous avez mentionné, à savoir l'intérêt des victimes, est bien évidemment par sa nature un élément dont vous devez tenir compte, mais qu'il n'est pas possible de quantifier. C'est néanmoins un élément important qui doit être pris en compte.

La présidente : Il n'est pas possible de mettre un chiffre sur la douleur.

M. McCowan : Exactement.

La présidente : Chers collègues, je vous remercie. Nous nous réunirons à nouveau dans cette salle mercredi prochain à 16 h 15.

(La séance est levée.)

Statistics Canada:

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

Thursday, June 10, 2010

National Parole Board:

Harvey Cenaiko, Chairperson;

Shelley Trevethan, Executive Director General;

Gertrude Lavigne, Senior Counsel.

Correctional Service Canada:

Ian McCowan, Assistant Commissioner, Policy Section;

Lynn Garrow, Associate Assistant Commissioner, Policy Section.

Statistique Canada :

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

Le jeudi 10 juin 2010

Commission nationale des libérations conditionnelles :

Harvey Cenaiko, président;

Shelley Trevethan, directrice générale exécutive;

Gertrude Lavigne, avocate-conseil.

Service correctionnel Canada :

Ian McCowan, commissaire adjoint, Secteur des politiques;

Lynn Garrow, commissaire adjointe associée, Secteur des politiques.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, June 9, 2010

The Honourable Robert Nicholson, M.P., P.C., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

WITNESSES

Wednesday, June 9, 2010

Department of Justice Canada:

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel,
Criminal Law Policy Section;

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Office of the Correctional Investigator:

Howard Sapers, Correctional Investigator of Canada;

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mercredi 9 juin 2010

L'honorable Robert Nicholson, député, C.P., ministre de la Justice
et procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mercredi 9 juin 2010

Ministère de la Justice Canada :

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale,
Section de la politique en matière de droit pénal;

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Bureau de l'enquêteur correctionnel :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel du Canada;

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, June 16, 2010
Thursday, June 17, 2010

Le mercredi 16 juin 2010
Le jeudi 17 juin 2010

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Third and fourth meetings on:
Bill S-6, An Act to amend the
Criminal Code and another Act
(*Serious Time for the
Most Serious Crime Act*)

Troisième et quatrième réunions concernant :
Le projet de loi S-6, Loi modifiant
le Code criminel et une autre loi
(*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement
pour les crimes les plus graves*)

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable John D. Wallace, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Carignan	(or Comeau)
Carstairs, P.C.	Raine
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Watt

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Runciman (*June 17, 2010*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Munson (*June 11, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable John D. Wallace
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Carignan	(ou Comeau)
Carstairs, C.P.	Raine
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Watt

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Runciman (*le 17 juin 2010*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 11 juin 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 16, 2010
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:19 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Rivest, Runciman, Wallace and Watt (11).

In attendance: Robin MacKay and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Barreau du Québec:

Marc Sauvé, Director of Legal Services;
Gilles Trudeau, Representative.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Representative.

Criminal Lawyers' Association:

Joseph Di Luca, Vice-President.

John Howard Society of Ontario:

Paula Osmok, Executive Director.

John Howard Society of Peterborough:

Barbara Bird, Senior Counsellor.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

Association des services de réhabilitation du Québec:

Patrick Altimas, Managing Director.

The chair made an opening statement.

Mr. Sauvé, Mr. Trudeau, Mr. Downes and Mr. Di Luca each made a statement and answered questions.

At 5:52 p.m., the committee suspended.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 juin 2010
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 19, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Rivest, Runciman, Wallace et Watt (11).

Également présents : Robin MacKay et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Barreau du Québec :

Marc Sauvé, directeur, Service de recherche et législation;
Gilles Trudeau, représentant.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, représentant.

Criminal Lawyers' Association :

Joseph Di Luca, vice-président.

John Howard Society of Ontario :

Paula Osmok, directrice générale.

John Howard Society of Peterborough :

Barbara Bird, conseillère principale.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

Association des services de réhabilitation du Québec :

Patrick Altimas, directeur général.

La présidente ouvre la séance.

MM. Sauvé, Trudeau, Downes et Di Luca font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 52, la séance est suspendue.

At 5:59 p.m., the committee resumed.

Ms. Osmok, Ms. Bird, Ms. Pate and Mr. Altimas each made a statement and answered questions.

At 7:03 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 17, 2010
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:33 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Raine, Rivest, Wallace and Watt (11).

In attendance: Robin MacKay and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

WITNESSES:

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Krista Gray-Donald, Director of Advocacy and Awareness.

As individuals:

Theresa McCuaig;

Ed Teague;

Rick Sauvé.

Canadian Civil Liberties Association:

Nathalie Des Rosiers, General Counsel.

The chair made an opening statement.

Ms. Gray-Donald, Mr. Teague and Ms. McCuaig each made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the committee suspended.

À 17 h 59, la séance reprend.

Mmes Osmok, Bird et Pate ainsi que M. Altimas font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 19 h 3, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 17 juin 2010
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Raine, Rivest, Wallace et Watt (11).

Également présents : Robin MacKay et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Krista Gray-Donald, directrice, Promotion des droits et de la sensibilisation.

À titre personnel :

Theresa McCuaig;

Ed Teague;

Rick Sauvé.

Association canadienne des libertés civiles :

Nathalie Des Rosiers, avocate générale.

La présidente ouvre la séance.

Mme Gray-Donald, M. Teague et Mme McCuaig font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 50, la séance est suspendue.

At 11:53 a.m., the committee resumed.

Mr. Sauvé and Ms. Des Rosiers each made a statement and answered questions.

At 1:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 11 h 53, la séance reprend.

M. Sauvé et Mme Des Rosiers font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 13 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 16, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act, met this day at 4:19 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome, on this rainy, miserable day, to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are continuing our study of Bill S-6. We are pleased to welcome our first witnesses today.

[*Translation*]

From the Barreau du Québec, Mr. Marc Sauvé, Director of Legal Services, and Mr. Gilles Trudeau, representing the Barreau du Québec. From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

[*English*]

We also have Mr. Phil Downes, as a representative of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers; and from the Criminal Lawyers' Association, we have Mr. Joseph Di Luca, Vice-President. Welcome to all.

Mr. Sauvé, please proceed.

[*Translation*]

Marc Sauvé, Director of Legal Services, Barreau du Québec: Thank you very much, Madam Chair, for giving the Barreau du Québec this opportunity to express its concerns in person with respect to Bill S-6. First of all, allow me to introduce myself: my name is Marc Sauvé, and I am the Director of Legal Services for the Barreau du Québec. With me today is Mr. Gilles Trudeau, who is the director of a legal aid office in Montreal and a criminal lawyer.

The Barreau made you aware of its comments and concerns in a letter dated June 9, 2010; that letter, addressed to Ms. Marjorie LeBreton, Government Leader in the Senate, set out the Barreau's position on Bill C-36, given that Bill S-6 reproduces the content of Bill C-36.

The Barreau commented on Bill C-36 in its letter of July 15, 2009, which was appended to our letter on Bill S-6 addressed to the Honourable Robert Douglas Nicholson, Minister of Justice for Canada, and signed by the Bâtonnier.

However, before I turn it over to Mr. Trudeau, I would simply like to mention that the Barreau's position on this matter was developed through the work of our Criminal Law Advisory Committee, which is composed of defence lawyers, Crown prosecutors and academics. The Barreau's committee is highly representative and operates on the basis of consensus. The

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, se réunit aujourd'hui à 16 h 19 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Je vous souhaite la bienvenue, en cette journée pluvieuse et maussade, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-6. Nous sommes heureux d'accueillir nos premiers témoins de la journée.

[*Français*]

Du Barreau du Québec, M. Marc Sauvé, directeur du Service de recherche et Législation et M. Gilles Trudeau, représentant du Barreau du Québec. Nous avons du Conseil canadien des avocats de la défense :

[*Traduction*]

Nous accueillons également M. Phil Downes, qui est un représentant du Conseil canadien des avocats de la défense, et M. Joseph Di Luca, vice-président du Criminal Lawyers' Association. Bienvenue à vous tous.

Monsieur Sauvé, la parole est à vous.

[*Français*]

Marc Sauvé, directeur, Service de recherche et législation, Barreau du Québec : Je vous remercie beaucoup, madame la présidente, de permettre au Barreau de vous exprimer de vive voix ses préoccupations et ses inquiétudes concernant le projet de loi S-6. D'abord, je me présente, mon nom est Marc Sauvé, je suis directeur du Service de recherche et Législation au Barreau du Québec. Je suis accompagné de Me Gilles Trudeau, qui est directeur d'un bureau d'Aide juridique à Montréal et spécialiste en droit criminel.

Le Barreau vous a fait part de ses préoccupations et commentaires dans sa lettre du neuf juin 2010; cette lettre adressée à Mme Marjorie LeBreton, leader du gouvernement au Sénat, transmettait par le fait même la position du Barreau sur le projet de loi C-36, parce que le projet de loi S-6 reprend le projet de loi C-36.

Alors, le projet de loi C-36 a fait l'objet de commentaires du Barreau dans une lettre du 15 juillet 2009, qui accompagnait notre lettre sur le projet de loi S-6 qui portait sur le projet de loi C-36, lettre du bâtonnier du Québec adressée à l'honorable Robert Douglas Nicholson, ministre de la Justice du Canada.

Je dois vous dire avant de céder la parole à M. Trudeau que les prises de position du Barreau découlent de travaux du comité consultatif du Barreau du Québec en droit criminel, comité qui est constitué d'avocats de la défense, d'avocats de la Couronne et de professeurs. Donc, on a au Barreau du Québec un comité très représentatif et qui fonctionne sur la base de consensus. Le

Barreau does not take a position on any bill unless there is consensus in the committee, one which, again, is highly representative — something which obviously lends special weight to our position on this matter.

The Barreau's mandate is public protection and its comments to the Senate committee should be seen in relation to that public protection mandate. Without any further ado, I would like to turn it over to Mr. Trudeau, who will explain the main points of the Barreau's position on Bill S-6.

Gilles Trudeau, Representative, Barreau du Québec: The consensus position of the Barreau du Québec with respect to the government's legislative policy in this area is as follows: the Barreau du Québec is not in favour of introducing any amendment that would change the current regime under section 745, known as the "faint hope clause". The primary purpose of this bill, in our view, is to abolish this clause, supposedly to help victims' families, and to make it more difficult for those who might be able to avail themselves of this option to apply, assuming they were sentenced before this new legislation was enacted.

Why change legislation which, in our opinion, works well? If you do not mind, I would just like to read a few excerpts from the Barreau's opinion:

This provision was adopted when the death penalty was abolished in 1976. The sentence for an offender convicted of first-degree murder became imprisonment for life without eligibility for parole before 25 years is served. At the time, the 25-year parole ineligibility period was characterized as the necessary "trade-off" to achieving abolition. The "faint hope clause" was adopted to give an important glimmer of hope to the sentenced offender "if some incentive is to be left when such a terrible penalty is imposed on the most serious of all criminals." Indeed, this clause makes it possible for convicted persons to obtain parole before serving 25 years of a life sentence if they demonstrate a good capacity for reintegration and good conduct while serving their sentence. Faced with the possibility that the sentence could be reduced by up to 10 years, offenders are encouraged to mend their ways and adopt the type of conduct that would support a successful application for a reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole. Thus, offenders are better able to overcome the despair of being sentenced to life in prison because of the realistic chance of being reintegrated into society before their life is through. Considering that the goal of section 745.6 is to give a glimmer of hope to those convicted of murder, in order to encourage them to change for the better, the Barreau wonders why the government would deny the value of that objective.

Under our criminal law system, rehabilitation remains one of the goals of sentencing. Despite the fact that, for the most serious crimes, the courts have little discretion, during the time convicted persons spend in prison, prison authorities also have the

Barreau ne prendra pas position sur des projets de loi s'il n'y a pas de consensus à l'intérieur de ce comité, comité représentatif, encore une fois. Ce qui donne évidemment toute la valeur de l'intervention du Barreau dans ce domaine.

Le Barreau a pour mission la protection du public et c'est à la lumière de ce mandat de protection du public qu'il faut interpréter sa démarche devant le Sénat. Sans plus tarder, je cède la parole à M. Trudeau qui va vous exposer le fond de la position institutionnelle du Barreau sur le projet de loi S-6.

Gilles Trudeau, représentant, Barreau du Québec : La position du Barreau du Québec, qui fait consensus sur la position législative du gouvernement est la suivante : en d'autres termes, le Barreau du Québec est en défaveur de l'introduction de toute modification qui pourrait venir changer le régime de l'article 745, qu'on décrit comme « la clause de la dernière chance ». Nous considérons que le projet de loi a pour objet d'abord d'abolir cette mesure, sous prétexte de vouloir aider les familles des victimes, en plus de compliquer la mise en œuvre d'une demande, pour ceux qui pourront s'en prévaloir, dans la mesure où leur sentence a été prononcée avant la promulgation de cette nouvelle loi.

Pourquoi vouloir changer une législation qui, de notre point de vue, fonctionne bien? Je vais me permettre de lire quelques extraits de l'opinion du Barreau :

Cette disposition fait suite à l'abolition de la peine de mort en 1976. La peine pour la personne déclarée coupable de meurtre au premier degré devenait désormais la prison à perpétuité, sans possibilité de libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans. À l'époque, ce délai d'inadmissibilité à la libération conditionnelle était qualifié de « compromis » nécessaire à l'abolition de la peine de mort. La « clause de la dernière chance » a alors été instaurée afin de donner une lueur d'espoir importante à la personne condamnée, pour « laisser un stimulant quand une sanction aussi rigoureuse est imposée pour des crimes les plus graves. En effet, elle permet à la personne reconnue coupable d'obtenir une libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans de sa peine d'emprisonnement à perpétuité si elle fait preuve d'une bonne capacité de réinsertion sociale et si elle fait preuve d'un bon comportement en milieu de détention. Devant la possibilité d'une rémission pouvant aller jusqu'à 10 ans de sa peine, le détenu est encouragé à s'amender et à adopter un comportement qui soit de nature à favoriser le succès de sa demande de réduction du délai préalable à la libération conditionnelle. Le désespoir causé par l'infliction de la peine d'emprisonnement à perpétuité est ainsi mieux maîtrisé par le délinquant en raison de la possibilité réaliste qui s'offre à lui de réintégrer la société avant la fin de ses jours. Considérant que l'objectif de l'article 745.6 est de donner une lueur d'espoir à la personne reconnue coupable de meurtre pour l'encourager à changer pour le mieux, le Barreau s'interroge sur ce qui motive le gouvernement à nier la valeur de cet objectif.

Dans notre système pénal, la réhabilitation est encore un des objectifs de la détermination de la peine. Malgré que dans le cas des crimes les plus graves, les tribunaux ont peu de discrétion, il reste que lors du passage pénitentiaire, les autorités pénitentiaires

responsibility to ensure that these individuals can be reintegrated into society and to help them progress on a personal level in relation to the heinous crime they may have committed or did in fact commit.

This legislative regime is in place and seems to work; back in 1994, the Barreau du Québec spoke out against amendments to the regime that had been proposed at the time. Those amendments sought to reduce the rights of convicted persons.

Our review of the legislation and the data we have been able to collect show that, with respect to the number of offenders — and here I am on page 3 of the Barreau's opinion:

As of April 13, 2009, 991 offenders were deemed eligible to apply for judicial review. Of those eligible, there were 174 who applied for a court decision, of which 144 became eligible for earlier parole. Of these, 131 were granted parole.

Therefore, we do not see the “faint hope clause” as a panacea being used to introduce less harsh sentences. It is a measure inspired by compassion which, I believe, encourages an inmate to mend his ways and also helps society administer sentences based on the specific circumstances and behaviour of the inmate. We consider it to be highly effective, and empirically, only the most worthy candidates were in fact able to come before a court and a jury, a group of 12 citizens we trusted when they convicted the accused, but in whom this bill no longer seems to place its trust, since the test is being expanded to ensure that a judge will have to decide which cases are eligible. Furthermore, the period of ineligibility for reapplying has also been increased, something which the Barreau considers to be a further limitation on judicial discretion.

What, or whom, is this legislation afraid of? Why take away from a jury, from the community, the power to decide and grant this to an individual inmate, a person who has been sentenced to life in prison and who will first have to be approved by the majority of jury members before being able to ask the National Parole Board for day passes, perhaps, or to apply for certain types of release. And I am sure you know that inmates who are sentenced to life in prison remain accountable for the rest of their lives to the Parole Board.

The Barreau du Québec has always opposed measures that would limit judicial discretion. And having given careful consideration to this bill, we again believe that what is proposed would restrict judicial discretion.

For the proper functioning of the Canadian justice system, we believe it would not be helpful for that discretion to be lessened, diminished or completely removed and, as currently worded, the “faint hope clause” is seen by a consensus of members to be a necessary and useful measure.

Those are my opening comments on behalf of the Barreau du Québec.

ont également la responsabilité d'assurer la réinsertion de cette personne et à la faire cheminer à l'égard du crime odieux qu'il aurait pu commettre ou qu'il a commis.

Ce régime législatif a été mis en vigueur et semble bien fonctionner; le Barreau du Québec était déjà, en 1994, contre les modifications au régime proposées à l'époque. Ces modifications cherchaient à atténuer la portée du droit que nous conférons à la personne condamnée.

L'examen de la législation ainsi que l'ensemble des données que nous avons pu recenser nous montrent, en ce qui concerne le nombre de délinquants — et là je suis à la page 3 de l'opinion du Barreau :

En date du 13 avril 2009, 991 délinquants ont été jugés admissibles à la révision judiciaire. Parmi les délinquants admissibles, 174 ont fait une demande de décision du tribunal et 144 d'entre eux ont obtenu la réduction de leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. De ce nombre, 131 ont été mis en liberté conditionnelle.

Alors, nous croyons que cette « clause de la dernière chance » n'est pas une panacée qui sert à amoindrir la sévérité des peines. C'est une mesure de compassion qui aide, je pense, le détenu à s'amender et qui aide la société à balancer également l'administration de la peine en fonction du délinquant. Nous croyons que cette mesure est très efficace, et si on la regarde de façon empirique, seuls les plus méritants ont pu s'adresser aux tribunaux, à un jury, 12 citoyens en qui nous avons confiance lors de la déclaration de culpabilité et en qui ce projet de loi semble ne plus avoir confiance, puisqu'on augmente le test pour que le juge ait à déterminer quelles seront les causes admissibles. Et, en plus, on augmente la période d'inéligibilité à présenter une nouvelle demande, ce qui est, pour le Barreau, une nouvelle atteinte à la discrétion judiciaire.

De quoi, ou de qui cette législation a-t-elle peur? Pourquoi retirer du jury, de la communauté, le pouvoir de décider, de donner à un individu détenu, à un individu qui écope d'une sentence pour la vie, pour lequel, s'il obtient gain de cause devant un jury à la majorité, il pourra demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles la permission d'envisager certaines sorties, certains modes de libération. Mais vous n'êtes pas sans savoir que les détenus, qui reçoivent une sentence à vie, seront pour le restant de leurs jours redevables à la Commission des libérations conditionnelles.

Le Barreau du Québec s'est toujours opposé aux mesures ayant pour effet de restreindre la discrétion judiciaire. Nous considérons, après un examen attentif de cette loi, qu'à nouveau la proposition législative est une proposition attentatoire à la discrétion judiciaire.

Pour le bon fonctionnement du système de justice canadien, nous n'envisageons pas de pouvoir discrétionnaire amoindri, diminué ou amputé de sa totale discrétion, nous considérons que la « clause de la dernière chance », tel qu'elle est libellée, fait consensus au sein du Barreau du Québec et est une mesure nécessaire et utile.

C'est donc l'ensemble des représentations en ouverture que j'ai à faire au nom du Barreau du Québec.

[English]

Phil Downes, Representative, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: I am delighted to be here today on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. The organization was founded in 1992 to offer a national perspective on criminal justice issues with a view to ensuring the preservation of constitutional principles, which protect us all, and to seeing that criminal law develops in a practical and principled manner.

Let me start by saying briefly a word about the title of this proposed legislation. It does not go in particular to any problems with the substance of it, which I will get to in a minute. The bill is called the "Serious Time for the Most Serious Crime Act." This trend on the part of governments of all stripes to engage in naming legislation with some catchy phrase when it is a serious piece of legislation is, in our respectful submission, somewhat insulting to the people of Canada. Proposed legislation like this is not a marketing exercise or some sort of grade-school mnemonic. It is our submission that we should try to avoid this kind of somewhat inflammatory language in naming our pieces of legislation because it results in a suggestion, in my submission respectfully, that it is patronizing and does not treat this kind of legislation with the seriousness that it deserves.

Having said that, let me turn to the substance of the bill. Should murderers have the opportunity to apply for early parole? I start from the premise that it is a principle of our justice system that we approach criminal law issues on the basis that it is in large part an individualized process. Particularly when it comes to sentencing and parole, we treat accused people and convicted people with some measure of attention to their individual circumstances. How, in an ideal world, would we make decisions about the right to apply for early parole?

I suggest that the best way would be to ensure that in every case, representatives from the Canadian public, from within the very community that was victimized by the offender, be given a say. We should have someone trained, trusted and wise in legal matters to ensure that this group of citizens approaches their task correctly; and we should trust those citizens to exercise their common sense in determining whether an individual offender should be entitled to early parole, should have no right to early parole, or should never be allowed to apply for early parole again.

Let me read you two quotes from judgments of the Supreme Court of Canada. They are both referred. One is directly from the decision in *R. v. Corbett*, 1988, on whether juries and how much juries should know about an accused person's criminal record if they testify at trial. The Supreme Court of Canada said:

[Traduction]

Phil Downes, représentant, Conseil canadien des avocats de la défense : Je suis très heureux d'être ici aujourd'hui pour représenter le Conseil canadien des avocats de la défense. Cette organisation a été fondée en 1992 et vise à offrir une perspective nationale des questions de justice pénale afin de garantir la préservation des principes constitutionnels, qui nous protègent tous, et de veiller à ce que le droit criminel évolue d'une manière pratique et motivée.

J'aimerais tout d'abord dire quelques mots au sujet du titre de ce projet de loi. Cela n'a aucun lien particulier avec les problèmes relatifs à son essence, dont je parlerai dans un instant. Le projet de loi s'appelle, en anglais, « Serious Time for the Most Serious Crime Act ». Les gouvernements de toutes les affiliations ont pris l'habitude de donner aux textes législatifs des noms accrocheurs lorsqu'il s'agit de choses sérieuses, et, comme l'indique notre présentation qui vous a été respectueusement soumise, cette pratique est plutôt insultante pour les Canadiens. Les projets de loi comme celui-ci ne constituent pas un exercice de marketing ni une quelconque sorte d'exercice mnémotechnique pour les élèves de l'école primaire. Nous sommes d'avis qu'il faut essayer d'éviter ce type de langage incendiaire quand nous nommons nos projets de loi parce qu'ils donnent l'impression, à mon humble avis, d'être condescendants et ne reflètent pas le sérieux de ce genre de texte législatif.

Cela dit, permettez-moi d'aborder l'essence du projet de loi. Les meurtriers devraient-ils avoir la possibilité de demander une libération conditionnelle anticipée? Je parle de la prémisse selon laquelle nous abordons les questions de droit criminel en tenant compte du fait qu'il s'agit, en grande partie, d'un processus individualisé. C'est l'un des principes de notre système judiciaire. Plus particulièrement, en ce qui concerne la détermination de la peine et la libération conditionnelle, nous traitons les personnes accusées et les personnes déclarées coupables en tenant compte, dans une certaine mesure, de leur situation individuelle. Dans un monde idéal, comment prendrions-nous des décisions sur le droit de demander une libération conditionnelle anticipée?

Selon moi, le meilleur moyen serait de garantir que, dans chaque cause, des représentants de la population canadienne, de la collectivité même qui a été victime du délinquant, aient un mot à dire. Il faudrait des personnes formées, dignes de confiance et versées en matière de questions juridiques pour s'assurer que ce groupe de citoyens accomplit sa tâche correctement; et nous devrions faire confiance à ces citoyens et croire qu'ils utiliseront leur bon sens pour déterminer si un délinquant particulier devrait avoir droit à une libération conditionnelle anticipée, s'il ne devrait pas y avoir droit ou s'il ne devrait plus jamais avoir le droit d'en faire la demande.

Permettez-moi de vous lire deux citations de décisions rendues par la Cour suprême du Canada. J'ai les références de toutes deux. La première est tirée directement *R. c. Corbett*, rendue en 1988. Elle porte sur la mesure dans laquelle les jurys devraient être mis au courant du casier judiciaire d'une personne accusée si cette personne témoigne au procès. La Cour suprême du Canada a affirmé ce qui suit :

The very strength of the jury is that the ultimate issue of guilt or innocence is determined by a group of ordinary citizens who are not legal specialists and who bring to the legal process a healthy measure of common sense.

The decision in *Corbett* also quoted an excerpt from a judgment in a case called *R. v. Lane and Ross* with respect to evidence that went before juries. The judge said:

... I do not feel that, in deciding a question of this kind, one must proceed on the assumption that jurors are morons, completely devoid of intelligence and totally incapable of understanding a rule of evidence of this type or of acting in accordance with it. If such were the case there would be no justification at all for the existence of juries, and what has been regarded for centuries as a bulwark of our democratic system and a guarantee of our basic freedoms under the law would in fact be nothing less than a delusion.

In our respectful submission, the proposals in this bill do treat jurors as morons. It says that Canadian citizens are incapable of making important, informed decisions, and it presumes to know exactly what the Canadian public wants but takes the most important decision making away from those very ordinary Canadians who are said to want these reforms. In our respectful submission, this is not a principled reform of the parole eligibility system.

Retribution has a recognized place in our sentencing process along with other established principles of sentencing, but what really seems to be vindictive and unprincipled retribution does not. For example, one specific aspect of this bill that troubles us is the 90-day window to apply for early release for those people who remain eligible, in other words, for whom the legislation does not abolish the process entirely, and if they do not apply in 90 days, they wait five years to apply again. In our respectful submission, there is simply no justification for that narrow window. There is no justification to insist up front in the legislation that five years is the appropriate period of time.

We would ask you respectfully to consider, at the very least, if you are not inclined to consider that this proposed legislation is ill advised, whether that particular aspect of the bill might be amended, either to do away with the strict time limits or the five-year limit or, at the very least, to allow a judge to exercise his or her discretion to extend that period of time if it is in the interests of justice.

Previously, the jury, having heard all of the evidence, could decide the length of time an offender has to wait before making another application. This bill says, "Do not trust the jury to do that; do not trust the people from the community where the

Ce qui fait toute la force du jury, c'est que la question ultime de la culpabilité ou de l'innocence est tranchée par un groupe de citoyens ordinaires qui ne sont pas des juristes et qui apportent au processus judiciaire une saine mesure de bon sens.

L'arrêt *Corbett* contenait également une citation d'une décision rendue dans l'affaire *R. c. Lane and Ross*, relativement aux éléments de preuve qui sont présentés aux jurys. Le juge dans cette affaire a déclaré :

[...] Je ne crois pas qu'en tranchant une question de ce genre, on doit supposer que les jurés sont des crétins, tout à fait dénués d'intelligence et totalement incapables de comprendre une règle de preuve de ce type ou de la suivre. S'il en était ainsi, les jurys n'auraient aucune raison d'être et ce qui a été considéré depuis des siècles comme un bastion de notre système démocratique et une garantie de nos libertés fondamentales se révélerait purement illusoire.

À notre humble avis, les propositions dans ce projet de loi sont fondées sur la supposition que les jurés sont des crétins. Elles donnent à penser que les citoyens canadiens sont incapables de prendre des décisions importantes de manière éclairée. Ceux qui ont rédigé ce projet de loi croient savoir exactement ce que veut la population canadienne, mais enlèvent aux Canadiens ordinaires qui, soi-disant, veulent ces réformes, le pouvoir de prendre les décisions les plus importantes. À notre humble avis, ce projet de loi n'est pas une réforme du système d'admissibilité à la libération conditionnelle fondé sur des principes.

Le châtimeur a toujours eu une place reconnue dans notre processus de détermination des peines, de même que d'autres principes établis pour ce processus, mais la vengeance et la rancune dénuées de principes n'en ont jamais fait partie. Par exemple, l'un des aspects de ce projet de loi qui nous troublent particulièrement est le délai de 90 jours pour la présentation de demandes de libération conditionnelle anticipée par les gens qui demeurent admissibles, autrement dit, pour ceux qui ne voient pas le processus aboli entièrement aux termes du projet de loi. Les personnes admissibles à la libération conditionnelle doivent présenter leur demande dans un délai de 90 jours. Sinon, elles devront attendre un an pour présenter une nouvelle demande. À notre humble avis, rien ne justifie ce délai serré. Rien ne justifie que l'on insiste, dès le départ, dans le projet de loi, sur cette période de cinq ans.

À tout le moins, si vous n'êtes pas enclin à croire que ce projet de loi est malvenu, nous vous demanderions respectueusement d'envisager la modification de cet aspect particulier du libellé. Il pourrait s'agir de l'élimination totale des délais serrés ou du délai de cinq ans ou, à tout le moins, d'intégrer une disposition permettant à un juge d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour prolonger ce délai si c'est dans l'intérêt de la justice.

Auparavant, le jury, après avoir entendu tous les éléments de preuve, pouvait décider de la période d'attente à laquelle le délinquant devra se soumettre avant de présenter une autre demande. Le projet de loi, lui, nous dit : « Ne faites pas confiance

offence was committed to do that.” This bill takes it away from them and makes the decision up front. We say that is an unfortunate development with respect to the role of juries.

Similarly, this bill proposes to restrict the discretion of a judge with respect to the screening mechanism. I have said this before in this committee: We trust our judges and we respect them, and they are world-renowned for their skill. Yet, we continually want to erode the trust that we have put in them by pieces of legislation such as this.

The proposed legislation, we submit, ignores the possibility of individual rehabilitation and contribution to society in those relatively rare instances — and the statistics bear that out — where individuals have proven, through a rigorous test, that they can now make a contribution to society notwithstanding the crime they have committed.

You have heard evidence previously from Mr. Rick Sauvé. This proposed legislation would rob someone like him from contributing back to the community in the very meaningful and helpful way that he has, notwithstanding the crime that he committed.

The bill, in our respectful submission, assumes that victims all feel the same way about those who commit crimes against them, and it is our submission that that is not necessarily the case. The loss of a loved one, whether by crime, accident or illness, is not something that can be fixed or erased. It is permanent, tragic and painful. No one can reasonably deny that, but we all respond in different ways to that kind of victimization.

I submit that some people from the victims’ community — if I can call it that — would say that we should not permanently remove the right of certain individuals to be able to contribute to society, to try to make some measure of amends for the harm they have done to individuals and to their community.

The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers is opposed to this proposed legislation. We see it as an erosion verging on a betrayal of the legislative bargain that my friends referred to in their submission. Criminal acts victimize individuals, but they are, the way our system is structured, fundamentally a harm to the community, a betrayal of the community’s trust. That is why prosecutions have for hundreds of years been in the name of the sovereign, not private prosecutions.

The provision that this bill proposes to do away with was a carefully circumscribed, intelligent and balanced approach that recognized and valued the public’s role through the jury in that system. This bill says that we do not trust that jury anymore. In our submission, it is unnecessary legislation and it is a wrong and regressive approach to the treatment of criminals that erodes rather than strengthens our society.

au jury pour faire cela; ne faites pas confiance aux membres de la collectivité dans laquelle l’infraction a été commise pour faire cela. » Ce projet de loi leur enlève ce pouvoir et prend la décision pour eux. Nous affirmons qu’il s’agit d’une transformation malheureuse du rôle des jurys.

De la même façon, ce projet de loi vise à restreindre le pouvoir discrétionnaire d’un juge relatif au mécanisme de sélection. J’ai déjà parlé de cette question au comité : nous faisons confiance à nos juges et nous les respectons, et ils sont reconnus dans le monde entier pour leur compétence. Pourtant, nous cherchons continuellement à saper la confiance que nous leur avons accordée en adoptant des textes législatifs comme celui-ci.

Nous alléguons que le projet de loi dont il est question fait abstraction de la possibilité de réadaptation individuelle et de contribution à la société dans les cas relativement rares — et les statistiques le confirment — où des personnes ont prouvé, dans le cadre d’examens rigoureux, qu’elles peuvent maintenant apporter une contribution à la société malgré le crime qu’elles ont commis.

Vous avez déjà entendu le témoignage de M. Rick Sauvé. Ce projet de loi empêcherait quelqu’un comme lui de contribuer de nouveau à la collectivité de la manière très importante et utile dont il l’a fait, malgré le crime qu’il a commis.

À notre humble avis, lorsqu’on a rédigé le projet de loi, on a présumé que les victimes ressentent toutes la même chose à l’égard des personnes qui ont commis des crimes contre elles, ce qui n’est pas nécessairement le cas. La perte d’un être aimé, par suite d’un crime, d’un accident ou d’une maladie, n’est pas quelque chose que l’on peut réparer ou effacer. C’est un événement permanent, tragique et douloureux. On ne peut raisonnablement le nier, mais nous réagissons tous de manière différente à ce type d’événement qui fait de nous des victimes.

J’allègue que certains membres de la communauté des victimes — si l’on peut l’appeler ainsi — sont d’avis que nous ne devrions pas, de manière permanente, enlever à certaines personnes le droit de pouvoir contribuer à la société, d’essayer de réparer leurs torts, dans une certaine mesure, auprès de personnes et de leur collectivité.

Le Conseil canadien des avocats de la défense s’oppose à ce projet de loi. Nous le considérons comme une trahison du processus de négociation législative dont mes amis ont parlé dans leur exposé. Les actes criminels rendent des personnes victimes, mais ils sont, dans la structure de notre système, fondamentalement des préjudices subis par la collectivité puisqu’ils minent sa confiance. C’est pourquoi les poursuites judiciaires sont intentées, depuis des siècles, par l’État plutôt que par des particuliers.

La disposition que ce projet de loi vise à éliminer constituait une approche intelligente, équilibrée et circonscrite avec soin qui reconnaissait et valorisait le rôle des membres du public en tant que jurés dans ce système. Par ce projet de loi, nous disons que nous ne faisons plus confiance à ces jurés. À notre avis, il s’agit d’un texte législatif inutile et d’une approche fautive et régressive face au traitement des criminels qui affaiblit notre société au lieu de la renforcer.

As always, senators, I am most grateful for the opportunity to make these submissions to you today.

Joseph Di Luca, Vice-President, Criminal Lawyers' Association: The Criminal Lawyers' Association welcomes the opportunity to appear before the committee on the fundamentally important issue raised in this bill. By way of background, the Criminal Lawyers' Association is a non-profit organization that was founded in November of 1971. Our organization represents over 1,000 criminal defence lawyers in the province of Ontario. Our objectives are to educate, promote and represent our membership on issues relating to criminal and constitutional law. Together with the Crown attorneys, we represent the front-line workers of the criminal justice system, and we share a direct and substantial interest in this and similar legislative initiatives.

The Criminal Lawyers' Association does not support Bill S-6. In our view, the repeal of the faint hope provision represents a significant step backwards. It will result in Canada having one of the lengthiest rates of incarceration amongst comparable countries. More important — and this is crucial, in our respectful submission — there is scant, if any, evidence suggesting that the current provisions are not working. Murderers are not getting a get-out-of-jail-free card. They are not being released to commit further violent and serious offences.

Indeed, quite the opposite is happening. The statistics provided to this committee and earlier to the house committee suggest that the provisions are working very well and that only the most meritorious individuals are obtaining reductions in their periods of parole ineligibility. Of those who succeed at their faint hope hearing and further succeed in actually obtaining parole from the National Parole Board, the vast majority reintegrate into society without issue. In our submission, the mythology and misconception regarding the misuse of the faint hope provisions is not borne out by the evidence and statistics presented to you.

In support of our position, I ask that you consider the following: Much of the government's new crime legislation is designed to bring public accountability to the criminal justice system and restore public confidence. In our submission, the faint hope provisions are about public confidence; they are about public accountability. It is the public — a jury — who hears the evidence and makes a decision. Those who have their parole eligibility reduced do so by convincing that jury, in the community where they committed their offence, that they deserve that outcome. A jury just like the jury we trusted to convict them of murder in the first place is entrusted to make this valuable and important decision.

Comme toujours, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis très reconnaissant de la possibilité que vous m'avez offerte de vous présenter ces observations aujourd'hui.

Joseph Di Luca, vice-président, Criminal Lawyers' Association : La Criminal Lawyers' Association est heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité pour parler de la question fondamentalement importante soulevée dans ce projet de loi. En guise de contexte, j'aimerais souligner que la Criminal Lawyers' Association est une organisation sans but lucratif qui a été fondée en novembre 1971. Notre organisation représente plus de 1 000 avocats de la défense au criminel dans la province de l'Ontario. Nos objectifs sont d'informer nos membres des questions relatives au droit criminel et constitutionnel, de promouvoir leurs intérêts et de les représenter dans ces domaines. Avec les avocats de la Couronne, nous sommes les intervenants de première ligne du système de justice pénale, et nous nous intéressons beaucoup à cette initiative législative et à d'autres initiatives semblables puisqu'elles nous touchent de manière directe.

La Criminal Lawyers' Association n'appuie pas le projet de loi S-6. À notre avis, l'abrogation de la clause de la dernière chance marque une régression importante. Cela fera du Canada l'un des pays de sa catégorie avec les périodes d'incarcération les plus longues. Par-dessus tout, il y a peu d'éléments de preuve, voire aucun, qui donnent à penser que les dispositions actuelles ne fonctionnent pas, et, à notre humble avis, cela est grave. Les meurtriers ne sortent pas de prison facilement. On ne les met pas en liberté pour qu'ils puissent commettre d'autres infractions graves et violentes.

En fait, c'est le contraire qui se passe. Les statistiques fournies au comité et que le comité de la Chambre a également reçues, donnent à penser que les dispositions en place fonctionnent très bien et que seules les personnes les plus méritantes obtiennent une réduction de leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. La grande majorité de celles qui obtiennent gain de cause à leur audience de la dernière chance et qui réussissent à obtenir une libération conditionnelle de la Commission nationale des libérations conditionnelles réintègrent la société sans problème. À notre avis, les mythes et les idées fausses entourant le mauvais usage des dispositions de la dernière chance ne sont pas appuyés par la preuve et les statistiques qui vous ont été présentées.

À l'appui de notre position, je vous demande de tenir compte de ce qui suit : une grande partie du projet de loi du gouvernement relatif au crime vise à améliorer la reddition de comptes publics dans le système de justice pénale et à rétablir la confiance de la population. À notre avis, les dispositions de la dernière chance renforcent la confiance de la population de même que la reddition de comptes publics. C'est la population — un jury — qui entend la preuve et rend une décision. Les personnes qui veulent une réduction de leur période d'admissibilité à la libération conditionnelle doivent d'abord convaincre un jury composé de membres de la collectivité où elles ont commis leur infraction du fait qu'elles méritent cette réduction. Nous avons fait confiance à un jury pour déclarer ces personnes coupables de meurtre et nous devons encore une fois faire confiance à un jury pour prendre cette décision utile et importante.

If the public truly had no confidence in the system and saw the faint hope provisions as an unprincipled or dangerous loophole, I ask rhetorically, why do so many of them succeed? Clearly the public has some confidence in this process, because the jurors who are asked to do their public duty by hearing these cases have decided in many of them to accept the position advanced by the accused person and lower their period of parole ineligibility.

Second, “truth in sentencing” has become a catchphrase, and it is used as a basis for the various reforms that recently have been talked about in the criminal justice world. Truth in sentencing, with great respect, is not the issue here. The issue is public legal education about how the sentencing process works. With great respect, judges are not misleading the public when it comes to these sentences for murder and other serious cases. Judges are doing exactly what they are supposed to do. The problem is the misconceptions that fall in the public sphere, the misunderstanding of how these provisions work. If we were better able to educate the public about how these provisions work, the apparent crisis — and I call it an “apparent crisis” because evidence is lacking to prove that there is actually a crisis — would cease to exist.

Much has been said about the revictimization that is caused by the current faint hope provisions. This is a delicate subject. We must remember that the convictions that come before a faint hope jury happened at least 15 years prior. The convictions themselves and the facts behind them are not in dispute. The issue is whether the offender has made significant use of the time in prison to rehabilitate him or herself. In some ways, while it may not be an appreciated opportunity, it is an opportunity for the victims to see what, if any, progress an offender has made, and the victims have a role to play, too. They provide input and have their concerns listened to by the judge and jury.

I have read the emotional and touching testimony of family members who have recounted their stories in the various committees studying this bill. I join everyone in this room, I am sure, in acknowledging the inexplicable difficulties these people suffer. However, I ask this honourable committee to keep in mind the fact that concerns about the difficulties visited upon the victims and their families cannot be the only reason for eliminating rehabilitative features of the criminal justice system. If that were so, many of the constitutionally protected and indeed mandated features of our system would be imperilled, the trial amongst them.

Repeal of the provisions will likely result in the courts, perhaps even the Supreme Court of Canada, re-examining the constitutionality of the life 25-year sentences under the rubric of section 12 of the Charter. When the Supreme Court of Canada last looked at this issue in the early 1990s in the *Luxton* decision, it noted the existence of the faint hope provision as a factor that

Si la population ne faisait pas confiance au système et considérerait les dispositions de la dernière chance comme une brèche dangereuse et injustifiée, je vous demanderais, sans attendre de réponse, pourquoi ces dispositions sont aussi souvent appliquées. Il est clair que le public a confiance en ce processus puisque les jurés à qui on a demandé d'accomplir cette tâche publique et d'entendre ces causes ont décidé, à de nombreuses reprises, d'accepter la position défendue par les accusés et de réduire leur période d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Le « principe de l'adéquation de la peine et du crime » est très à la mode et il est à la base de diverses réformes qui ont récemment fait l'objet de discussions dans le monde de la justice pénale. Sauf votre respect, le principe de l'adéquation de la peine et du crime n'est pas en question ici. Il est plutôt question de l'éducation juridique du public et de sa connaissance du processus de détermination des peines. Sauf votre respect, les juges ne trompent pas le public quand ils imposent des peines aux meurtriers et à d'autres criminels dangereux. Les juges font exactement ce qu'ils sont censés faire. Les idées fausses qui y circulent dans la sphère publique et le manque de compréhension de la manière dont ces dispositions fonctionnent sont le problème. Si nous pouvions informer le public de la manière dont ces dispositions fonctionnent, la crise apparente — et je l'appelle « apparente » parce que rien ne prouve qu'il s'agit véritablement d'une crise — cesserait d'exister.

Beaucoup de choses ont été dites au sujet des nouveaux crimes imputables aux dispositions actuelles de la dernière chance — il s'agit d'un sujet délicat. Il ne faut pas oublier que les condamnations sur lesquelles doivent se pencher les jurys qui envisagent d'appliquer la clause de la dernière chance sont liées à des crimes qui ont eu lieu au moins 15 ans auparavant. Les condamnations elles-mêmes et les faits reliés ne sont pas contestés. La question à trancher consiste à déterminer si le délinquant a fait bon usage de sa peine pour se réadapter. D'une certaine manière, même si ce n'est pas toujours apprécié, il s'agit d'une occasion pour les victimes de voir si un délinquant a fait des progrès, et les victimes ont un rôle à jouer, elles aussi. Elles fournissent leurs commentaires et expriment leurs préoccupations au juge et au jury.

J'ai lu les témoignages émotifs et touchants de membres de familles qui ont raconté leur histoire aux divers comités qui étudient ce projet de loi. Comme toutes les personnes ici présentes, j'en suis certain, je reconnais le mal inexplicable subi par ces personnes. Toutefois, je demande aux honorables membres du comité de garder à l'esprit le fait qu'on ne peut pas éliminer toutes les caractéristiques du système de justice pénale qui visent la réadaptation en raison de nos préoccupations relatives aux difficultés vécues par les victimes et leur famille. Si l'on procédait ainsi, un grand nombre des caractéristiques de notre système qui sont protégées par la Constitution et même prescrites par elle, y compris le procès, seraient en danger.

L'abrogation des dispositions mènera probablement les tribunaux, et même peut-être même la Cour suprême du Canada, à réexaminer la constitutionnalité des peines d'emprisonnement à perpétuité et des peines de 25 ans en application de l'article 12 de la Charte. Lorsque la Cour suprême du Canada a examiné cette question pour la dernière fois, au début des années 1990, dans l'arrêt

mitigated against a finding that those sentences were grossly disproportionate. This will now need to be reassessed, and it will be done against a new factual backdrop that will include statistics and comparative analyses regarding rates and lengths of incarceration among comparable countries, and we are soon to be at the top of that list.

It will also include evidence regarding the impact of life sentences on individuals, an impact that was not well developed or understood in 1990 or 1991 in the *Luxton* decision. The faint hope provision provides an incentive for convicted persons to fully utilize rehabilitation and programming while in custody. These offenders will likely be released at some point; and it is in our interests as a society that they remain motivated, even a few of them, to rehabilitate themselves. The provisions are the proverbial carrot on a stick.

This should be viewed, as well, through an understanding that not all murders and not all murderers are the same. Some are obviously heinous, incorrigible people who will never respond to structure. As it stands, those individuals will not get past the screening stage of the application process.

Others, however, have a potential for reform and rehabilitation. They may have committed the offence when young in a moment of passion and rage. They may have been under the influence of drugs or gangs. Regardless, they may be very different people 15 years after the fact than they were at the time they committed the offence. We should not simply shut the door on this rehabilitative process.

As a final concern, I want to echo Mr. Downes' concerns regarding the time limitations included in these provisions for the offenders who will continue to have access to the faint hope provisions. The two time limits, the 90-day and the 5-year time limits, are of great concern to the Criminal Lawyers' Association.

First, the inclusion of the 90-day rule is, in our view, unnecessary and unworkable. What is the principled reason for including a fixed 90-day time limitation? What if the offender, through no fault of his or her own, perhaps through the unavailability of programming within the institution — and we know there are waiting lists and delays for getting appropriate help — is not quite ready at the 15-year mark? What if they are in the middle of the programming? What if they would be ready by the 16th or 17th year? What if the offender wants to proceed but misses the deadline?

We all sit back and think that 90 days is a long time; lots of things can happen in 90 days. Trust me, in the criminal law world, for a person who is incarcerated — let us say their offence happened in Ontario but they are now incarcerated in British Columbia — for them to get their act together, to find a lawyer in Toronto or elsewhere in Ontario, to get Legal Aid on board, to

Luxton, elle a souligné l'existence de la disposition de la dernière chance en tant que facteur atténuant défavorable à une conclusion selon laquelle ces peines sont exagérément disproportionnées. Cela devra maintenant être réévalué, et le nouveau contexte factuel comprendra des statistiques et des analyses comparatives sur les taux et la durée des peines d'emprisonnement dans des pays comparables, et nous serons bientôt en haut de la liste.

Cet examen devra également tenir compte des répercussions des peines d'emprisonnement à perpétuité sur les personnes, répercussions qui n'avaient pas été étudiées de manière rigoureuse et qui n'étaient pas bien comprises en 1990 ou 1991, à l'époque de l'arrêt *Luxton*. La disposition de la dernière chance est une mesure incitative qui motive les personnes déclarées coupables à se réadapter et à utiliser les programmes qui leur sont offerts pendant qu'elles sont sous garde. Ces délinquants seront probablement mis en liberté tôt ou tard, et il est dans notre intérêt en tant que société de nous assurer qu'ils demeurent motivés, même si ça fonctionne pour seulement quelques-uns d'entre eux. Les dispositions en question tiennent lieu de carotte au bout du bâton.

Il faut également tenir compte du fait que les meurtriers et les meurtriers ne se ressemblent pas tous. Certains sont évidemment des gens haineux et incorrigibles qui ne réagiront jamais à la structure. En l'état actuel des textes, ces personnes ne passeront jamais l'étape de sélection du processus de demande.

Cependant, d'autres ont le potentiel de s'amender et de se réadapter. Ils peuvent avoir commis l'infraction alors qu'ils étaient jeunes, dans un moment de passion et de rage. Ils étaient peut-être sous l'emprise de la drogue ou de gangs. Quoi qu'il en soit, ils peuvent avoir beaucoup changé, 15 ans après avoir commis l'infraction. Nous ne devrions pas tout simplement éliminer ce processus de réadaptation.

Finalement, j'aimerais me faire l'écho des préoccupations de M. Downes concernant les délais prescrits par ces dispositions pour les délinquants qui continueront à être visés par la disposition de la dernière chance. Les deux délais, celui de 90 jours et celui de cinq ans, préoccupent beaucoup la Criminal Lawyers' Association.

Tout d'abord, la règle de 90 jours est, à notre avis, inutile et impraticable. Sur quels principes se fonde l'inclusion d'un délai fixe de 90 jours? Que se passe-t-il si le délinquant, pour des raisons indépendantes de sa volonté, peut-être en raison du manque de programmes au sein de l'établissement — et nous savons qu'il y a des listes d'attente et des retards pour l'obtention d'une aide appropriée — n'est pas tout à fait prêt après 15 ans précis? Que se passe-t-il s'il n'a pas tout à fait fini un programme? Que se passe-t-il s'il est prêt après 16 ou 17 ans? Que se passe-t-il si un délinquant veut entamer les procédures, mais ne peut pas respecter la date limite?

Nous nous disons tous que 90 jours, c'est long; beaucoup de choses peuvent arriver en 90 jours. Croyez-moi, dans le monde du droit criminel, pour une personne qui est incarcérée — disons qu'elle a commis son infraction en Ontario, mais qu'elle est incarcérée en Colombie-Britannique — pour que cette personne s'organise, trouve un avocat à Toronto ou ailleurs en Ontario,

get funding, to figure out how to get this form that starts the process from British Columbia filed in a court in Ontario could take more than 90 days.

If it did, what happens then? At 91 days, they will have to wait for five years. There is no provision in this bill that allows a judge to extend the time to allow for a reasonable delay in certain circumstances.

What other provision in the Criminal Code that contains a time limit is an absolute, fixed time limit? I do not think there are any. I think all of them permit a judge or a court, on proper demonstration of reasonable cause, to extend that time.

Second, the five-year rule seems harsh and vindictive. Is there any evidence that the current process is not working? Judges and juries have the right to delay or prohibit a further application. Why is that not enough? Have they not been doing that? Are there cases where families of the victims are being re-victimized every two years? If so, why have the courts not stepped in to deal with it? In our respectful submission, the provisions are there, and they are workable.

On the whole, and in concluding, the Criminal Lawyers' Association takes the position that this piece of proposed legislation is retrograde and unprincipled. There is no evidentiary basis before you that warrants the drastic steps contemplated.

The bill will remove a valuable rehabilitative feature from our criminal justice system. It will also place our nation at the top of the list in terms of how long we keep people in jail for these types of crimes. That, in my respectful submission, is not something Canadians need to be or should be known for.

Senators, Madam Chair, I look forward to your questions.

Senator Carstairs: If it was permissible in the committee, I would stand up and applaud. Clearly, I do not support this piece of legislation, but I do have some questions I would like to put for you.

First, there is a difference in wording between "reasonable" and the new wording, "substantial likelihood." I asked the Minister of Justice about that. He of course says that it will not cause any problems because you are dealing with two different judges — the judge who makes the initial decision and the judge who will select the jury.

Clearly, you are of a different view. I would like to hear you express that in some more detail.

Mr. Di Luca: I can start on that. It may well be ultimately that with the pre-screening function, if we raise the standard to what is contemplated — which is a very high standard that is used extraordinarily rarely in the Criminal Code — the message being sent will be that this is a successful application just waiting for the final blessing by a jury. If any of the prospective jurors are aware of the procedure and the process for how this matter gets before them, the message will be clear to them. I am not sure whether counsel arguing these matters before a jury would be in a position

obtienne une aide juridique et un financement, s'informe sur la manière d'obtenir le formulaire pour faire transférer son dossier de la Colombie-Britannique en Ontario, 90 jours, ce n'est pas long.

Si tout cela lui prenait plus de 90 jours, qu'est-ce qui arriverait? Si elle dépassait 91 jours, elle devrait attendre encore cinq ans. Ce projet de loi ne contient aucune disposition permettant à un juge de prolonger la période pour accorder un délai raisonnable à la personne, dans certaines circonstances.

Y a-t-il d'autres dispositions du Code criminel qui prescrivent un délai fixe et absolu? Je ne crois pas. Je crois que toutes les dispositions permettent à un juge ou à un tribunal de prolonger une période lorsque des motifs valables sont démontrés.

Ensuite, la règle de cinq ans semble dure et revancharde. Y a-t-il quoi que ce soit qui prouve que le processus actuel ne fonctionne pas? Les juges et les jurys ont le droit de retarder ou d'interdire la présentation d'une autre demande. Pourquoi cela ne suffit-il pas? Les juges et les jurys n'exercent-ils pas ce droit? Y a-t-il des cas de familles de victimes qui subissent de nouvelles infractions à tous les deux ans? Si oui, pourquoi les tribunaux ne sont-ils pas intervenus pour régler ces problèmes? À notre humble avis, les dispositions existent, et elles sont praticables.

Dans l'ensemble et en conclusion, la position de la Criminal Lawyers' Association est que ce projet de loi est rétrograde et injustifié. Il n'y a aucun fondement probatoire pour justifier les mesures draconiennes envisagées.

Le projet de loi retirera de notre système de justice pénale une caractéristique utile permettant la réadaptation. De plus, il fera de notre nation l'un des pays où les peines d'emprisonnement sont les plus longues pour ces types de crimes. À mon humble avis, les Canadiens ne doivent pas ou ne devraient pas être connus pour cela.

Mesdames et messieurs les sénateurs, madame la présidente, je serai heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Carstairs : Si c'était permis au sein du comité, je me lèverais pour applaudir. Il est clair que je n'appuie pas ce projet de loi, mais j'ai tout de même des questions à vous poser.

Tout d'abord, il y a une différence entre la notion de « possibilité réelle » et le nouveau terme utilisé, c'est-à-dire « la probabilité marquée ». J'ai posé la question au ministre de la Justice. Il affirme bien sûr que cela ne causera pas de problèmes puisqu'on aura affaire à deux différents juges — le juge qui rend la décision initiale et le juge qui sélectionnera le jury.

Vous êtes clairement d'un autre avis. J'aimerais entendre plus de détails là-dessus.

M. Di Luca : Je peux commencer. Ce qui pourrait arriver, au bout du compte, c'est que, avec cette fonction de présélection, si nous resserrons la norme comme on envisage de le faire — c'est une norme très stricte qui n'est utilisée que très rarement dans le Code criminel — cela donnera à penser qu'il s'agit d'une demande acceptée qui attend seulement l'approbation finale d'un jury. Si les candidats-jurés connaissent la procédure et le processus qui mène à leur intervention dans le cadre de la cause, le message sera clair pour eux. Je ne sais pas si un avocat qui fait valoir ces

to tell the jury that; that may not be an appropriate form of comment. However, it is clear that not just any old application gets there; it is only the most meritorious.

My preference would be to protect what we see as the realm for the jury to do its work in, which is what we do at trials. In fact, at a trial, the standard usually adopted for allowing a matter to go to the jury — for example, a defence — is that an air of reality to the defence exists.

That is a relatively low standard — likely lower than the one that currently exists. We are now going almost full circle the other way, where a judge is predetermining the issue before giving it to a jury. It likely duplicates the process, but it also likely places sure winners before a jury.

Mr. Downes: I do not have anything to add to that.

Senator Carstairs: My second question has to do with the 90 days. We were assured by the Correctional Service of Canada that they would be able to put programs in place that would alert these individuals that their 15 years were up, and that they would have adequate time to be able to hire lawyers and to make the application. You seem to be painting quite a different picture.

What would happen if, for example, someone was in hospital at the time when their 15 years were up, perhaps in a coma? Under this proposed legislation, would that person still not be able to act if the 90 days expired?

[Translation]

Mr. Trudeau: Based on our understanding of the bill, there is absolutely no flexibility if the application is not made within the 90 days. It is important to realize that the procedural rules that apply to these applications are different from one province to the next. For example, the rules of practice for the Quebec Superior Court regarding applications for judicial review are not particularly problematic for lawyers like us, but they do cover five pages and are very detailed.

We are basically talking about someone in a penitentiary. You might be thinking that this individual had 15 years to prepare. But that individual might not have been in a position to consider making an application during that 15-year period.

Inmates are often moved from one penitentiary to another. And you should also be aware of the fact that the application must be forwarded to the provincial Superior Court in the community where the individual was convicted. It happens frequently — I am the director of a legal aid clinic — that we deal with inmates in a province which is not the province where they were convicted. That means getting in touch with other lawyers elsewhere in Canada to gather all the necessary documentation in order to move forward with the application.

affaires devant un jury serait en position de lui dire cela; ce ne serait peut-être pas un commentaire approprié. Toutefois, il est clair que les demandeurs ne se rendent pas tous à cette étape; ce sont seulement les plus méritants qui y parviennent.

Ce qui importe pour moi, c'est que l'on protège le domaine dans lequel le jury fait son travail, ce qui se fait dans les procès. En fait, à un procès, la norme que l'on applique habituellement pour décider si une affaire sera présentée à un jury — par exemple, une défense — c'est l'apparence de vraisemblance de la défense.

Il s'agit d'une norme relativement peu contraignante — probablement moins contraignante que celle qui existe actuellement. Nous sommes presque revenus au point de départ, puisqu'un juge tranche la question avant qu'elle ne soit présentée à un jury. Il y a probablement dédoublement du processus, et les jurys sont probablement souvent appelés à juger une personne qui a déjà obtenu gain de cause.

M. Downes : Je n'ai rien à ajouter à ce sujet.

Le sénateur Carstairs : Ma deuxième question porte sur le délai de 90 jours. Le Service correctionnel du Canada nous a assuré du fait qu'il serait en mesure de mettre en place des programmes qui aviseraient ces personnes du fait que leur période de 15 ans achève pour qu'elles aient suffisamment de temps pour embaucher des avocats et présenter leur demande. Vous semblez peindre un tout autre portrait.

Qu'advient-il, par exemple, si un délinquant est hospitalisé ou disons même dans un coma au moment où sa période de 15 ans arrive à sa fin? Aux termes du projet de loi, cette personne ne pourrait-elle pas présenter sa demande après le délai de 90 jours?

[Français]

M. Trudeau : Si vous me permettez, selon notre compréhension du projet de loi, il n'y a aucune souplesse si la demande n'est pas introduite dans les 90 jours du délai imparti. Vous devez vous rendre compte que les règles de procédure applicables aux demandes sont différentes d'une province à l'autre. Si on prend, par exemple, les règles de procédure de la Cour supérieure du Québec pour les demandes de révision judiciaire, pour nous qui sommes des avocats, ce n'est pas grand-chose, mais cela tient quand même sur cinq pages et c'est très détaillé.

Alors de façon initiale, il s'agit d'une personne détenue dans un pénitencier. Vous me direz qu'elle a eu 15 ans pour s'y préparer. Mais ce n'est pas nécessairement durant ces 15 années où elle aura été prête à envisager de considérer ces demandes.

Souvent, les détenus sont promenés d'un pénitencier à un autre. Et vous devez comprendre que la demande doit être acheminée à la Cour supérieure de la province dans la communauté où la déclaration de culpabilité a été prononcée. Alors, il est fréquent, je suis un directeur d'aide juridique, qu'on ait des détenus dans une province qui n'est pas la province de la déclaration de la culpabilité. On doit être en lien avec d'autres avocats, ailleurs au Canada, pour faire le pont pour réussir à réunir la documentation nécessaire pour que les procédures puissent être faites.

I would put the question back to you, the lawmakers: what is preventing you from changing the 90-day rule to allow an individual who is able to prove just cause to submit an application after the 90-day period has expired? Is it an economic or an ideological constraint? I put the question to you.

[English]

Senator Carstairs: I raised the *Luxton* decision in my speech in the Senate. Do you think that this will definitely give rise to a constitutional argument that this is now cruel and unusual punishment, and how do you think that argument will fare?

Mr. Di Luca: We have come a long way from where we were in the early 1990s in our understanding of the impacts of long-term custody. We have an aging prison population. You have heard evidence directly on that issue. We also have a statistical basis to show where Canada ranks among other nations against which we compare ourselves constitutionally, politically and democratically to see where we stand.

It is clear in the *Luxton* decision that Chief Justice Lamer relied on the existence of the faint hope provision as one factor that tipped the balance in favour of constitutionality at that point. Once this is gone you will absolutely have a constitutional challenge, and the factual basis for it will be much more advanced than it was in the *Luxton* decision because our knowledge, our state of understanding about the difficulties of long-term incarceration, has been enhanced. I cannot tell you which way it will ultimately go, but it would certainly be an arguable case to be made and one that certainly will be made.

[Translation]

Senator Boisvenu: Gentlemen, good afternoon. You are probably aware of the fact that victims groups across Canada have been vigorously lobbying for this bill for the last five years, as they feel they are front-line representatives of the justice system.

These victims, and especially the victims' families, really had the feeling that when a judge handed down a 25-year sentence, with no possibility of parole, only to see the prison system release that individual after 15 years based on its own system. . . well, you can certainly understand that family members of victims — and I am one — felt that the justice system had lied to them or lacked transparency.

My question to Mr. Trudeau is this: If I follow your argument and your logic, which is that these individuals should be released after 15 years because they have been rehabilitated, why not allow them to invoke the "faint hope clause" after five years, rather than 15?

Mr. Trudeau: This legislative provision was deemed to be an acceptable trade-off when the decision was made to abolish capital punishment. So, we are obviously talking about tougher sentences. The trade-off was 15 years. Fifteen years is neither too short nor too long.

Je retournerais la question au législateur : qu'est-ce qui vous empêche de modifier la règle des 90 jours pour que l'individu puisse prouver une cause suffisante pour lui permettre de déposer sa demande après 90 jours? Est-ce une contrainte économique ou une contrainte idéologique? Je vous pose la question.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : J'ai invoqué l'arrêt *Luxton* dans mon discours au Sénat. Selon vous, est-il certain que le projet de loi donnera lieu à un argument constitutionnel selon lequel ces peines sont maintenant cruelles et inhabituelles, et dans quelle mesure croyez-vous que cet argument tiendra la route?

M. Di Luca : Nous comprenons beaucoup mieux les répercussions des longues périodes d'incarcération que nous les comprenions au début des années 1990. Notre population carcérale est vieillissante. Vous avez entendu des témoignages qui portaient précisément sur cette question. Nous avons également des statistiques qui montrent où le Canada se situe par rapport à d'autres nations auxquelles nous nous comparons sur le plan constitutionnel, politique et démocratique.

Ce qui est clair, dans l'arrêt *Luxton*, c'est que le juge en chef Lamer s'est fondé sur l'existence de la disposition de la dernière chance en tant que facteur déterminant en faveur de la constitutionnalité du Code criminel. Une fois cette disposition éliminée, il est certain que vous ferez face à une contestation constitutionnelle, dont la base factuelle sera beaucoup plus solide que celle dans l'arrêt *Luxton* puisque nos connaissances et notre compréhension des difficultés liées aux longues peines d'emprisonnement se sont améliorées. Je ne peux pas vous dire quelle en sera l'issue, mais la cause sera assurément défendable, et elle sera assurément défendue.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Messieurs, bonjour. Vous êtes sans doute sans le savoir que ce projet de loi a été poussé depuis cinq ans de façon énergique par des groupes de victimes à travers le Canada, parce que ces groupes de victimes ont l'impression qu'ils sont des représentants de la justice de première ligne.

Ces victimes et surtout les proches des victimes avaient vraiment le sentiment que lorsqu'un juge donnait une sentence de 25 ans ferme, sans possibilité de libération conditionnelle, et que le système carcéral avait ses propres mesures de libération de cet individu après 15 ans, vous comprendrez que les proches de la victime — j'en suis un — avaient l'impression que la justice, soit leur mentait, soit qu'elle manquait de transparence.

Ma question à Me Trudeau est la suivante : si je poursuis votre argument, si je suis votre logique selon laquelle il faut libérer ces gens après 15 ans parce qu'ils sont réhabilités, pourquoi la « clause de la dernière chance » ne serait pas après cinq ans plutôt que 15 ans?

M. Trudeau : Cette législation a été jugée comme étant un compromis acceptable lorsqu'on a décidé d'abolir la peine de mort. On parle nécessairement de peines plus sévères. Le compromis a été de donner 15 ans. Quinze ans, ce n'est pas une période qui n'est ni trop courte, ni trop longue.

I would just like to correct something you stated in your question. This process does not allow people to be released. It gives them an opportunity to apply to the Parole Board, which then holds hearings and prepares all kinds of reports in order to determine whether or not the individual should be released.

But release from prison does not mean the individual's sentence comes to an end. The sentence ends only when the convicted person dies.

Senator Boisvenu: I am sure you agree that the values that underlie our justice system must reflect people's expectations and values, and not just the values of lawyers and legal experts like you. Do you agree with that?

Mr. Trudeau: I believe I am part of the community and that the Barreau du Québec is also part of the community, and the message we delivered today reflects the consensus in the province of Quebec.

Senator Boisvenu: If the citizens of this country — and I am not talking about lawyers or legal experts — were to say that they found the 15-year period to be unfair to victims, do not think that would justify reviewing this trade-off, given that justice must be done on the basis of people's expectations, and not only the perception of lawyers?

Mr. Trudeau: Our opinion is that what needs to be reviewed is not necessarily this provision, but rather, the need to educate people in general about our legal system. I believe that justice is done when a court makes a ruling, there is a conviction and a sentence is handed down. I believe justice is also done when, at the end of an entire process of rehabilitation and change, the most worthy among inmates who have shown themselves to be absolutely exceptional as regards their behaviour and progress while serving their term, are able to make such an application.

The question in our mind is whether this bill is being enacted by the government to fulfill a commitment to families of victims and allow them to avoid the pain and uncertainty of these hearings, when in fact the bill you are currently considering and even in the context of a criminal trial, there are already measures in place to help the victims present their perspective. Under the Criminal Code, there is provision for the victims to be heard through other mechanisms when hearings are held in front of a jury, and I am just wondering why you are not directing your efforts towards measures whereby the victims or the provinces could create programs that would help victims heal their wounds?

Senator Boisvenu: You work within the justice system, but are you aware of the fact that, when a criminal kills someone, the family is likely to be involved in legal proceedings for between seven and nine years, if the criminal takes his case as far as the Supreme Court?

Mr. Trudeau: Yes.

Senator Boisvenu: And six years after the Supreme Court ruling, that same criminal will be entitled to apply for parole. At that point, the family will be involved in further legal proceedings.

Je voudrais rectifier votre question. On ne permet pas à ces personnes d'être libérées, on leur permet de faire une demande à la Commission des libérations conditionnelles, qui va enclencher des audiences avec toutes sortes de rapports pour arriver à déterminer si oui ou non, éventuellement on va lui permettre d'être libéré.

Mais la libération ne signifie pas pour cette personne la fin de sa peine. Cette dernière sera terminée au moment de son décès.

Le sénateur Boisvenu : Vous êtes d'accord avec le fait que les valeurs à la base d'un système de justice doivent refléter les attentes des individus dans un pays donné et les valeurs d'une population, pas seulement les valeurs des juristes et des avocats que vous êtes. Vous êtes d'accord avec cela?

M. Trudeau : Je pense que je fais partie de la communauté, et je pense que le Barreau du Québec fait partie de cette communauté, et le message que je vous ai livré représente le consensus dans la province de Québec.

Le sénateur Boisvenu : Si la population, je ne parle pas des juristes ou des avocats, pouvait dire qu'elle trouve injuste ce délai de 15 ans par rapport aux victimes, est-ce qu'à ce moment le compromis ne doit pas être revu en fonction du fait que la justice doit être rendue aussi bien en fonction des attentes de la population que de la perception des juristes?

M. Trudeau : Nous croyons davantage que ce n'est pas nécessairement la mesure qui doit être revue mais l'éducation en général, qui doit être faite de notre système. Je pense que justice est rendue lorsqu'une décision judiciaire est faite, lorsqu'il y a une déclaration de culpabilité et que la sentence est imposée. Je pense que justice est également rendue lorsque, à l'issue de tout un processus de réhabilitation et de changement, les plus méritants d'entre eux, parce qu'ils auront démontré un parcours correctionnel résolu et parfaitement exceptionnel, pourront adresser une demande.

Là où nous nous interrogeons, c'est si ce projet de loi est promulgué par le gouvernement pour remplir un engagement pour les familles et les proches des victimes, de leur éviter la douleur et l'incertitude des audiences, alors que même dans le projet devant vous, même dans un procès criminel, on a établi des mesures pour aider les victimes à faire valoir leur point de vue. Dans le Code criminel, il est prévu que les victimes peuvent être entendues d'une autre façon lors des audiences devant un jury, je me demande pourquoi vous n'envisagez pas vos efforts pour donner des mesures aux victimes ou aux provinces pour avoir des programmes qui aideront les victimes à panser leurs plaies?

Le sénateur Boisvenu : Pour avoir passé à travers le système de justice, est-ce que vous êtes au courant, lorsqu'un criminel assassine un proche, que la famille sera dans le processus judiciaire entre sept et neuf ans, si le criminel se rend jusqu'à la Cour suprême?

M. Trudeau : Oui.

Le sénateur Boisvenu : Et six ans après la décision de la Cour suprême, le criminel aura le droit de présenter une demande de libération. La famille devra retourner dans le processus judiciaire.

Mr. Trudeau: You are talking about the timeframe for hearings; you are not talking about the appropriateness of assistance for victims —

Senator Boisvenu: When we talk about victimization —

The Chair: You asked a question, and he is answering it. We will move on now to another senator. Could you complete your answer, Mr. Trudeau?

Mr. Trudeau: That is fine.

Senator Boisvenu: You seem to be confusing victimization and rehabilitation.

Mr. Trudeau: I believe it is in the interests of Canadian society to introduce measures that will help victims to cope and heal their wounds. It is a complex process that involves psychological help, duality, and so on. These are programs implemented by the provinces. In Quebec, we have the Victims of Crime Act.

If the legislature wants to help families, I do not think it is really helping them much to grow and accept something that is absolutely unacceptable, when you lose a loved one, but the fact remains that they are led to believe that by removing the possibility — not for the majority of people but for a very small number of individuals, whose behaviour has been above reproach, that they can become something different. Why not include measures in the legislation that foster restorative justice, participatory justice? In some cases, an effort is made within the prison system to allow individuals who have committed a crime to try and connect with the family, if the family is willing. Why would the community not want to put in place the same kind of healing process that we see in Aboriginal communities? Why not make this available to everyone, including people who have experienced a tragic event that will always be with them, rather than just depriving someone else? If that individual has really made progress on a personal level, it is perfectly appropriate that he or she be able to make contact with the victim's family in order to try and repair the damage done; instead, we deprive that person of the opportunity and leave him in prison, forcing the victim to go through rehabilitation and to try to repair the harm from inside the penitentiary. Are we really helping them? That is what I and the Barreau are wondering. Are we not missing the target with this bill?

Senator Boisvenu: I obviously do not share your views on this at all.

The Chair: Thank you, Senator Boisvenu. Senator Runciman.

[English]

Senator Runciman: Thank you all for being here today.

Mr. Di Luca mentioned in his submission that the issue is public education, that truth in sentencing is not the issue. Mr. Downes referenced a betrayal of the community's trust.

I respectfully disagree. I think that truth in sentencing is an issue, and I think that if there is a betrayal of trust, it is the fact that there is not truth in sentencing. We have to read the fine print

M. Trudeau : Vous parlez de délai d'audition, vous ne parlez pas d'adéquation entre l'aide aux victimes...

Le sénateur Boisvenu : Lorsqu'on parle de victimisation...

La présidente : Vous avez posé une question, il répond. On passe à un autre sénateur. Vous complétez votre réponse, Me Trudeau?

M. Trudeau : Ça va.

Le sénateur Boisvenu : Vous semblez confondre victimisation et réhabilitation.

M. Trudeau : Je pense que la société canadienne a intérêt à mettre en place des mesures qui vont aider les victimes à passer au travers, à panser leurs plaies. C'est encore complexe, on parle d'aide psychologique, de dualité. Ce sont des programmes mis en œuvre par les provinces. Au Québec, nous avons la Loi sur les victimes d'acte criminel.

Si la législature entend vouloir aider les familles, je ne pense pas qu'on les aide ici énormément à grandir puis à accepter ce qui n'est absolument pas acceptable lorsqu'on perd un de nos proches, mais au demeurant, on leur laisse miroiter qu'en enlevant la possibilité, non pas pour la majorité des gens, mais pour une très petite strate d'individus, qui ont démontré un parcours irréprochable qu'ils peuvent devenir autre chose. Pourquoi ne verrions-nous pas dans la législation des mesures qui favoriseraient la justice réparatrice, la justice participative? Il y a des efforts dans les pénitenciers qui sont faits pour mettre en lien des individus, qui ont commis un crime, avec la famille si elles le désirent. Pourquoi ce ne sera pas à la communauté de faire en sorte qu'il y ait des processus de guérison comme chez les Autochtones? Pourquoi on n'en parlerait pas pour tout le monde, y compris chez les gens qui ont vécu un drame qu'on ne pourra jamais effacer plutôt que de priver quelqu'un? Si cette personne a tellement cheminé, c'est qu'elle est justement en mesure de pouvoir s'adresser à la famille des victimes pour tenter de réparer; on la prive, on la laisse dans son pénitencier puis on force la victime à vivre la réhabilitation, la participation, la réparation à l'intérieur du pénitencier. Est-ce qu'on les aide vraiment? Je me pose la question, nous nous posons la question. Est-ce qu'on ne manque pas la cible dans ce projet de loi?

Le sénateur Boisvenu : Vous comprendrez que je ne partage pas du tout votre point de vue.

La présidente : Merci, sénateur Boisvenu. Sénateur Runciman.

[Traduction]

Le sénateur Runciman : Merci à vous tous d'être ici aujourd'hui.

M. Di Luca a mentionné, dans son exposé, que le principe de l'adéquation de la peine et du crime n'est pas la question et que ce qui importe, c'est d'informer le public. M. Downs a parlé d'une trahison de la confiance de la collectivité.

Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord. Je pense que le principe de l'adéquation de la peine et du crime a beaucoup d'importance et que, s'il y a abus de confiance, c'est parce qu'il

to know what is really happening when we have pretrial credits, sentence merger for crimes committed on parole, et cetera. When a judge pronounces a life sentence without parole eligibility for a specified number of years, Parliament has a role to play in ensuring that that is the truth, and we know that in many instances that is not the truth.

Another example of betrayal of the community's trust is that when the death penalty was abolished in the 1970s there was an expectation that a life sentence would be the alternative to the death penalty, which the public could, by and large, accept as a quid pro quo. Of course, that has been eroded over the years with faint hope and other areas of confusion for the public about what the actual sentence is.

Mr. Di Luca, perhaps you would like to respond to this initially. You say that the problem is education, not truth in sentencing, and that the judges are doing their job. I do not disagree with you there. They are doing the job, but there are many other things involved. The public is concerned, and I think legitimately, about the sentencing process and what is really behind what appears in the newspaper and on the six o'clock news, because in reality that is not what the individual is facing at the end of the day.

Mr. Di Luca: That is an excellent question, Senator Runciman. Criminal lawyers are often confronted at cocktail parties and elsewhere with the question, "How long is life in Canada? Does a life sentence in Canada mean only 10 or 15 or 25 years?" That is a public misconception, because all of us at this table know that a life sentence is a life sentence. You may not serve that entire life sentence in jail, but you are always going to be under the supervision of the National Parole Board.

If we were to look at the concept of truth in sentencing as fixed and inflexible — "What the judge says is exactly what you serve in jail" — following that to its logical conclusion you do away with any parole, any earned remission or any pre-sentence time calculation whatsoever, and the exact number of days that the judge gives you would be the exact, to-the-minute, time you serve. Leave defence lawyers out of the calculation, because you know where we sit on that fence. However, ask the corrections people if they would want a system like that, if they would see a system like that fostering rehabilitation and an environment within the jail system that would provide a measure of control and safety for the inmates. It does not work.

n'y a pas d'adéquation au moment de la détermination de la peine. Il faut bien comprendre ce qui se passe lorsqu'on crédite la période d'incarcération avant le procès, lorsqu'il y a confusion des peines à purger pour des crimes commis pendant la libération conditionnelle, et cetera. Lorsqu'un juge prononce une peine à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle pendant un nombre d'années précis, le rôle du Parlement est de garantir que cette peine est adéquate, au vu du crime, et nous savons que cela n'est souvent pas le cas.

Par exemple, permettez-moi de vous donner un autre exemple de la manière dont on a trahi la confiance de la collectivité. Lorsque la peine de mort a été abolie dans les années 1970, on s'attendait à ce que les peines d'emprisonnement à perpétuité remplacent la peine de mort, et la population a accepté cette contrepartie. Bien sûr, cela s'est révélé de moins en moins vrai avec la disposition de la dernière chance et d'autres mesures qui ont semé la confusion au sein de la population sur ce que les peines sont vraiment.

Monsieur Di Luca, peut-être aimeriez-vous être le premier à réagir à cela. Vous dites que le problème, c'est l'information plutôt que le principe de l'adéquation de la peine et du crime et que les juges font leur travail. Je ne vous contredis pas là-dessus. Ils font le travail, mais il y a beaucoup d'autres choses qui entrent en jeu. Le public est préoccupé, et je crois que c'est légitime, par le processus de détermination des peines et par ce qui arrive réellement, au-delà des titres des journaux et des actualités de 18 heures, parce que, en fait, la personne en question ne purge jamais la peine qu'elle a reçue.

M. Di Luca : C'est une excellente question, sénateur Runciman. Dans les soirées, on demande souvent aux criminalistes : « Combien de temps dure une vie au Canada? Une peine d'emprisonnement à perpétuité au Canada, est-ce que ça dure seulement 10, 15 ou 25 ans? » Il s'agit d'une idée fausse qui est répandue au sein du public parce que nous tous qui sommes ici présents savons qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité est une peine d'emprisonnement à perpétuité. Les délinquants ne purgent peut-être pas l'intégrité de cette peine en prison, mais ils sont toujours sous la surveillance de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Si le principe de l'adéquation de la peine et du crime était fixe et inflexible — « La peine que vous purgerez en prison serait exactement équivalente à la peine prononcée par le juge » — logiquement, il faudrait éliminer toute forme de libération conditionnelle, de réduction méritée de peine et de calcul du temps passé en prison avant le prononcé de la peine. Ainsi, le juge déterminera le nombre de jours précis, à la minute près, que vous passerez en prison. Ne demandez pas aux avocats de la défense ce qu'ils en pensent, parce que vous savez déjà de quel côté nous sommes. Toutefois, demandez aux agents de correction s'ils voudraient d'un système comme celui-là, s'ils croient qu'un système comme celui-là favoriserait la réadaptation et un milieu correctionnel où il est possible d'assurer une certaine mesure de contrôle et de sécurité pour les détenus. Ça ne fonctionne pas.

My comment in relation to the concept of truth in sentencing is that we have an obligation — you as parliamentarians and senators and we as lawyers — to dispel the myths, and when a judge tells people they are getting a life sentence, we need to let the public know that it is indeed a life sentence unless those individuals can meet certain requirements. Those requirements come out in many ways. Parole is an option. We have not removed parole; it is still there. If you call it a life sentence, you are automatically excluding the possibility of truth in sentencing, because those people will get parole at some point, and they will get it for a valuable and valid reason, which is that they have demonstrated that they are not all bad.

At the end of the day, I stick with the view that we need to do a better job of explaining what a sentence means. If a judge reads out a sentence, “Life in jail with no eligibility for parole for 25 years,” he or she should explain to the people in the courtroom that there is a faint hope mechanism. Judges do tell people that. I have sat through sentencing hearings on first-degree murder charges where the people gathered in the courtroom heard that. It is hardly ever reported, and it is not very well understood, but it is there.

I accept your point, Senator Runciman, and it is a challenging issue.

Senator Runciman: Could you not also make the argument that the faint hope clause also infringes on judicial independence? The trial judge is hearing the circumstances of the crime and seeing the demeanour of the offender.

Mr. Di Luca: Except that in first-degree murder there is no discretion.

Senator Runciman: However, in second-degree murder there is. Especially with second degree, an argument could be made that the faint hope clause interferes with judicial discretion.

Mr. Di Luca: You are catching the people sentenced to 16 to 24 years. My guess on that would be that the judges would likely support a review mechanism that took a second look at the progress a person makes. It is difficult to guess how a person going into the jail system will turn out 15, 16 or 17 years from now. Some of them will not do very well, but some might. Even if one or two do, it is a system that is worth saving.

I agree that for some cases you might be retrospectively affecting the discretion of a judge, but for the vast majority of those cases in which this applies, which is first-degree murder, the judge has no discretion to begin with.

[Translation]

Senator Carignan: Thank you for being with us this afternoon. I have a brief comment. There seems to be something missing from the equation in what all four of you have said, and that is

En ce qui concerne la notion d'adéquation, je suis d'avis que nous avons l'obligation — vous, en tant que parlementaires et sénateurs, et nous, en tant qu'avocats — de réfuter les mythes et de faire savoir au public que, lorsqu'un juge prononce une peine d'emprisonnement à perpétuité, c'est ce que la personne purgera à moins qu'elle ne respecte certaines exigences. Ces exigences prennent diverses formes. La mise en liberté sous caution est une option. Nous ne l'avons pas abolie; elle existe toujours. Le terme « peine d'emprisonnement à perpétuité » exclut automatiquement la possibilité d'une adéquation parce que ces personnes obtiendront une libération conditionnelle tôt ou tard, et elles l'obtiendront pour une raison valable et valide, à savoir parce qu'elles ont démontré qu'elles ne sont pas entièrement méchantes.

Tout compte fait, je continue de dire que nous devons mieux expliquer ce que représente une peine. Si un juge prononce une peine : « emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle pendant 25 ans », il devrait expliquer aux personnes dans la salle d'audience qu'il existe un mécanisme de dernière chance. Les juges le disent aux gens. J'ai assisté à des audiences de détermination de la peine de personnes qui faisaient face à des accusations de meurtre au premier degré, et les gens qui étaient présents dans la salle d'audience ont entendu ces explications. On n'en parle presque jamais, et ce n'est pas très bien compris, mais ça existe.

J'admets votre point, sénateur Runciman, et il s'agit d'une question difficile.

Le sénateur Runciman : Ne serait-il pas également possible de dire que la clause de la dernière chance nuit à l'indépendance de la magistrature? Le juge d'instance entend les circonstances du crime et observe le comportement du délinquant.

M. Di Luca : Sauf que dans les cas de meurtre au premier degré, il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Runciman : Mais dans les cas de meurtre au deuxième degré, il y en a. Surtout à l'égard des meurtres au deuxième degré, on pourrait alléguer que la clause de la dernière chance porte atteinte au pouvoir discrétionnaire.

M. Di Luca : Vous parlez des gens qui reçoivent des peines de 16 à 24 ans. Je crois que les juges appuieraient probablement un mécanisme d'examen qui permettrait de voir si la personne a fait des progrès. Il est difficile de deviner comment une personne qui intègre le système carcéral s'en tirera dans 15, 16 ou 17 ans. Certaines d'entre elles ne s'en tireront pas très bien, mais certaines, auront peut-être fait beaucoup de progrès. Si c'est le cas d'une ou deux personnes, il s'agit d'un système qu'il vaut la peine de sauver.

Je reconnais que, dans certains cas, on pourrait, en rétrospective, porter atteinte au pouvoir discrétionnaire d'un juge, mais, dans la grande majorité des cas auxquels cela s'applique, c'est-à-dire les cas de meurtre au premier degré, le juge n'a pas de pouvoir discrétionnaire de toute façon.

[Français]

Le sénateur Carignan : Merci d'être ici avec nous cet après-midi. J'aurais un court commentaire à faire. Il semble qu'il manque une partie de l'équation dans vos témoignages à tous les

the exemplary nature of a sentence and its deterrent effect, something which is also intended to maintain public confidence in the justice system.

A few minutes ago, an agreement was reached in the House of Commons to pass a bill to remove access to pardons, something Ms. Homolka would have been entitled to on July 14, 2010, if that bill had not been passed quickly. And if you do a survey of Canadians, there is no doubt in my mind that the public would agree with that. I tested it with people who were in my office when we heard the news.

With respect to this bill, in the House of Commons, Serge Ménard — and we all agree he is not the right-wing conservative ideologue that you seemed to suggest earlier, Mr. Trudeau — stated the following:

However, I fully agree with you: the burden must be quite substantial in cases involving murder. Your testimony has given me a great deal of food for thought. Here is my initial reaction: I don't see why individuals convicted of murder should be given a chance, because murder is the worst of all crimes; it involves killing someone in cold blood with premeditation, and if a crime committed by someone who is not insane and who was not prompted to carry out such an act because of a mental illness

I don't understand . . . how people who have committed such a crime could be released on parole, if only because of the nature of the crime and the way in which it was carried out. I see nothing inhumane about keeping such individuals in prison, even when they have been rehabilitated.

Setting aside the positions of your respective members — and Mr. Trudeau, as a member of the Bar, I do not necessarily share your opinion, and furthermore, when you say you represent the members, I would point out that my opinion as an individual is not represented in your comments today — do you not think that this bill, first and foremost — and Parliament has to enact laws that reflect the will of the people — does indeed reflect the values and desire of the public to sanction the most serious crime with the most serious punishment which, of course, must not be cruel and unusual punishment that would impair human dignity, but still constitute harsh punishment that reflects the public's aspirations?

Mr. Trudeau: I sense that question is addressed to me, so I will answer it.

Senator Carignan: It is addressed to you, Mr. Trudeau, but also very much to Mr. Downes as well.

Mr. Trudeau: The Barreau du Québec does not represent personal opinions, so you obviously were not questioned personally about your views. We represent opinions as reflected by the consensus reached in the different advisory committees. I do not believe you were present when Mr. Sauvé described the decision-making process at the Barreau du Québec, so perhaps I could go over that again.

Senator Carignan: I am familiar with it; I know the members of your committee and this has already been explained to me. I attended the Barreau's convention several weeks ago.

quatre, c'est l'aspect exemplaire d'une peine, pour avoir un effet dissuasif, et qui a pour objet aussi de maintenir la confiance du public envers le système de justice.

Il y a quelques minutes, une entente a été conclue à la Chambre des communes pour adopter un projet de loi pour suspendre le pardon auquel Mme Homolka aurait eu accès le 14 juillet 2010, si un projet de loi n'avait pas été adopté rapidement. Et si vous faites un sondage au sein de la population, je suis convaincu que le public serait en accord avec cela. Je l'ai testé avec des gens qui étaient dans mon bureau quand on a appris la nouvelle.

Sur ce projet de loi, à la Chambre des communes, Serge Ménard — qui, on s'entend, n'est pas l'idéologue de droite conservatrice que vous avez semblé laisser entendre tantôt, maître Trudeau — disait :

Cependant, je suis absolument d'accord avec vous : ce fardeau doit être très lourd dans les cas où il y a eu meurtre. Votre témoignage me fait beaucoup réfléchir. Voici ma première réaction : je ne vois pas pourquoi on donnerait une chance à ceux qui ont été trouvés coupables de meurtre, car le meurtre reste le pire des crimes, car c'est tuer de sang-froid — après préméditation, c'est fait par une personne qui n'est pas folle, qui n'a pas été conduite par une maladie mentale quelconque [...].

Je ne comprends pas [...] que les gens qui ont commis ce crime puissent être remis en liberté conditionnelle, ne serait-ce simplement que de par la nature et la façon dont ils ont commis le crime. Je ne trouve rien d'inhumain à garder ces gens en vie dans une prison, même lorsqu'ils sont réhabilités.

Au-delà des positions de vos membres respectifs — et, maître Trudeau, étant membre du Barreau, je ne partage pas nécessairement votre opinion, aussi vous comprenez que, lorsque vous dites que vous représentez des membres, vous ne m'avez pas représenté aujourd'hui dans mon opinion comme individu — ne trouvez-vous pas que le projet de loi, premièrement, correspond — et le Parlement doit créer des lois qui correspondent à la volonté de la population — aux valeurs et à la volonté de la population de sanctionner le crime le plus grave avec la sanction la plus grave, qui ne doit pas, évidemment, être une peine cruelle et inusitée qui porterait atteinte à la dignité humaine, mais une peine qui est sévère et qui correspond aux aspirations des citoyens?

M. Trudeau : J'ai l'impression que la question m'est adressée. Je vais y répondre.

Le sénateur Carignan : Elle est pour vous, maître Trudeau, mais aussi beaucoup pour Me Downes.

M. Trudeau : Le Barreau du Québec ne représente pas des opinions personnelles, donc il est certain qu'on ne vous a pas interrogé personnellement. Nous représentons les opinions qui font consensus à travers les comités du Barreau. Je pense que vous n'étiez pas là lorsque Me Sauvé a décrit le processus décisionnel au Barreau du Québec, je vais donc le répéter.

Le sénateur Carignan : Je le connais; je connais des membres de votre comité, on me l'a déjà expliqué. J'étais au congrès du Barreau il y a quelques semaines.

Mr. Trudeau: In that case, you must know that there are individuals of a variety of political affiliations around the table reflecting on the bills brought forward by the legislature or by Parliament.

The second point with respect to rehabilitation is that, according to some surveys, 85 per cent of the population of Quebec is in favour of rehabilitation.

In fact, we believe the initial sentence is not affected by harshness.

It is harsh at the time the judge hands it down. And, since you have not changed it, it remains a life sentence.

Now there are certain processes laid out under the Parole Act. Here the goal is to refuse — and this is the most detrimental part — future convicts the possibility of making this kind of application. We do not agree with that and we really have the sense that this is an ideological position, a desire to punish, when in our view, the Criminal Code as a whole — the entire criminal law system — has always been seen as a balanced system which considered the individual to be judged — and not society. . . we are talking about the trial of individual by society requiring a multifactorial assessment, both in terms of the facts, and even more so, with respect to the sentence.

We clearly believe that this is detrimental and that this bill could open a can of worms.

Senator Carignan: Mr. Downes, would you care to comment?

[English]

Mr. Downes: Of course, legislation should reflect the public's view. There is no doubt about that. However, it should reflect an informed public's view. It is unfortunate that our media does a horrible job of explaining the realities of the criminal justice system, sentencing and many other things.

It also depends how you ask the question. If you say to someone, "Do you think Paul Bernardo should get parole?" Every right-thinking person will say: No, he should stay in jail for the rest of his natural life. If you present the circumstances of someone like Mr. Sauvé, which I referenced earlier, and you ask the public, "Do you think someone who has demonstrated over the course of 15 years true rehabilitation and the capability of contributing to society should have an opportunity to put his case before members of the public by way of a jury?" many Canadians would say, "Yes, he should have, because that is a fair and civilized way of proceeding." It very much depends on how you frame the question.

As outlined in your commentary, the criteria for getting early parole are detailed and specific about what they have to show. If you take the position that murderers should get life, no parole,

M. Trudeau : Donc, vous savez qu'il y a des gens de toutes les allégeances autour de la table, qui réfléchissent sur les projets de loi soumis par la législation ou par le Parlement.

Deuxième chose, au niveau de la réhabilitation, si vous menez des sondages, certains sondages disent que 85 p. 100 de la population québécoise est en faveur de la réhabilitation.

En fait, nous sommes d'avis que la sentence initialement prononcée n'est pas affectée par la sévérité.

Elle est sévère dès le moment où le juge l'impose. Et cela, vous ne l'avez pas modifié, cela reste une sentence à vie.

Maintenant, il y a des modalités, il y a la Loi sur les libérations conditionnelles. Ici, ce qu'on veut refuser de donner, parce que c'est la portion la plus attentatoire, c'est qu'on va enlever à tous les futurs condamnés la possibilité de faire cette demande. Et nous ne sommes pas d'accord sur ce point et j'ai vraiment l'impression que c'est une question idéologique, une question de punition, alors que l'ensemble du Code criminel, l'ensemble du système de justice pénale, à nos yeux, a toujours été regardé comme étant dans un système qui était balancé, qui regardait l'individu que nous avons à juger, qui n'est pas la société, c'est le procès d'un individu fait par la société et qui nécessitait une évaluation multifactorielle, tant pour les faits et, encore plus, au niveau de la sentence.

Nécessairement, on considère que c'est attentatoire et que cette législation risque d'ouvrir une boîte de Pandore.

Le sénateur Carignan : Maître Downes, avez-vous des commentaires à ajouter?

[Traduction]

M. Downes : Il est évident que les lois devraient refléter les points de vue du public. Sans aucun doute. Toutefois, elles devraient refléter les points de vue d'un public renseigné. Il est malheureux que nos médias ne réussissent pas à mieux expliquer les réalités du système de justice pénale, de la détermination des peines et de beaucoup d'autres choses.

Cela dépend aussi de la manière dont on pose la question. Si vous demandez à quelqu'un « Croyez-vous que Paul Bernrado devrait obtenir une libération conditionnelle? » toute personne s ns e dira : « Non. Il devrait demeurer en prison pour le reste de sa vie. » Si vous présentez la situation de quelqu'un comme M. Sauvé, dont j'ai parlé tantôt, et que vous demandez au public : « Croyez-vous qu'une personne qui, depuis 15 ans, fait véritablement preuve d'une réadaptation et de la capacité de contribuer à la société devrait avoir la possibilité de présenter sa cause à des membres du public formant un jury? » de nombreux Canadiens diraient : « Oui. Il devrait y avoir l'occasion de le faire parce qu'il s'agit d'une manière de procéder qui est juste et civilisée. » Cela dépend beaucoup de la manière dont on pose la question.

Comme vous l'avez dit dans vos commentaires, les critères applicables à la libération conditionnelle anticipée sont très détaillés et précis. Si vous adoptez la position selon laquelle les

end of story, then we will not agree that that is a civilized way of approaching the treatment of offenders.

The best measure we have had of the public's view is jurors who go through this, which happens a lot. Jurors come in knowing nothing about the system. You often hear them at the end of a trial saying they never realized what it was like. They leave with a respect for our justice system, for which we often do not give them credit.

The Chair: Senator Carignan, I will interrupt briefly for a clarification.

Mr. Downes referred a couple of times to a Mr. Sauvé who benefited from the faint hope clause. I want to specify that the reference is to Mr. Rick Sauvé, from whom we will hear tomorrow, not Mr. Marc Sauvé, who is before us as a witness tonight.

[Translation]

Senator Carignan: My question is addressed to Mr. Di Luca. You provided statistics on incarceration. The last time I looked at statistics on incarceration rates per 100,000, Canada was in 118th place, with a rate of 116 per 100,000, which is well below the American rate. Indeed, the United States is in first place. There are a great many countries which are ahead of Canada in terms of their incarceration rate.

Are those the statistics you have? Because we could also talk about the length of sentences, which can vary if the sentence is a longer one for cases involving murder; however, the number of individuals incarcerated per 100,000 in Canada is still close to the global average, or perhaps a little lower. Is that correct?

[English]

Mr. Di Luca: Yes. The issue that concerns me primarily is not so much the rate of incarceration per capita, about which I agree that we are in the middle of the pack. It concerns me that with how long we keep people in jail who have committed first-degree murder, we are at the highest end of that range. In comparison with the jurisdictions we look to out of respect to learn policy, jurisprudence and legislative efforts — nations that we rank ourselves amongst — we impose far lengthier sentences. That is my concern.

[Translation]

Senator Carignan: Let us not forget that there are some that put them to death. So that brings down the rate. Thank you.

Senator Joyal: Welcome, gentlemen. I read the brief prepared by the Barreau du Québec and I can tell you that I feel very well represented by the Barreau du Québec and am proud to be a member.

meurtriers devraient purger une peine d'emprisonnement à perpétuité, sans possibilité de libération conditionnelle, point à ligne, nous ne reconnaitrons pas qu'il s'agit d'une approche civilisée au traitement des délinquants.

Les jurés qui passent par le système constituent un bon moyen d'évaluer le point de vue du public. Cela arrive souvent. Les jurés ne savent rien du système lorsqu'ils sont appelés à y contribuer. À la fin d'un procès, on les entend souvent dire qu'ils ne réalisaient pas comment c'était vraiment. Une fois leur tâche accomplie, ils éprouvent un tout nouveau respect pour notre système judiciaire, ce qui n'est pas assez souvent reconnu.

La présidente : Sénateur Carignan, je vais interrompre brièvement la procédure pour clarifier quelque chose.

M. Downes a mentionné, à quelques reprises, un M. Sauvé qui a bénéficié de la clause de la dernière chance. Je veux souligner qu'il s'agit de M. Rick Sauvé, que nous entendrons demain, et non de M. Marc Sauvé, qui comparaît devant nous ce soir en tant que témoin.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma question s'adresse à M. Di Luca. Vous avez parlé de statistiques d'emprisonnement. La dernière fois que j'ai consulté les statistiques sur le taux d'emprisonnement par 100 000 habitants, le Canada était au 118^e rang, avec un taux de 116 personnes par 100 000 habitants, bien en deçà du taux américain. En effet, les États-Unis sont premiers. Il y a énormément de pays qui devancent le Canada au niveau du taux d'emprisonnement.

Est-ce que ce sont les statistiques que vous avez? Parce qu'on peut parler de la durée, qui peut varier si la peine est plus longue pour les cas de meurtre, mais le nombre de personnes emprisonnées par 100 000 habitants au Canada est quand même dans la moyenne mondiale ou même un peu plus bas. Est-ce exact?

[Traduction]

M. Di Luca : Oui. La question qui me préoccupe le plus n'est pas tant le taux d'emprisonnement par habitant, au sujet duquel je suis d'accord avec vous. Nous sommes dans la moyenne. Ce qui me préoccupe, c'est la durée des peines que purgent les personnes qui ont commis des meurtres au premier degré. Nous sommes parmi les premiers dans cette catégorie. En comparaison avec des pays dont nous admirons les politiques, la jurisprudence et les efforts législatifs — nations auxquelles nous nous comparons — nous imposons des peines beaucoup plus longues. Voilà ce qui me préoccupe.

[Français]

Le sénateur Carignan : Il ne faut pas oublier qu'il y en a qui les tue. Donc, cela réduit le taux. Je vous remercie.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, messieurs. J'ai lu le mémoire que le Barreau du Québec a préparé et je peux vous dire que je me sens parfaitement représenté par le Barreau du Québec et je suis fier d'y appartenir.

I would like to come back to one point that you raise in your brief with respect to the impact of the proposed change in terminology between “substantial likelihood” and “reasonable prospect”, which is the term currently used in the legislation.

[English]

The English version is “substantial likelihood” and “reasonable prospect.”

[Translation]

Mr. de Luca, you mentioned this in passing, but I would like to know how much more satisfied a judge will have to be, when considering the facts and relevant information, to determine that there is a substantial likelihood, as opposed to a reasonable prospect?

Because not only will the judge have to assess the difference in level, but if there were an appeal lodged — because the Criminal Code does make the judge’s ruling appealable under subclause 745.62(1) — you would also have to present arguments, if the judge’s decision were appealed, on that definition of the evidentiary standard, the quantification of the evidence and the judge’s wrong decision.

So, in your opinion, what aspect of the word “substantial” compared to the word “reasonable” implies a higher standard in relation to the evidence?

My question is addressed to your colleagues, as well as my fellow members of the Barreau du Québec.

[English]

Mr. Di Luca: The standard is significantly higher. When you are looking at a reasonable prospect of success, a judge will look at the material in the file and say, “If this goes before a jury, I can see how a jury might accept this and might make the findings.” Judges respect the province of the jury to make those findings.

When you are getting to the level of substantial likelihood, a judge nearly has to wade into the evidence and really look at it and say that more likely than not, this jury will conclude that this person should have a reduced period of parole eligibility. It requires the judge not so much to have a threshold screening, to say, “Yes, this is not Clifford Olson or Paul Bernardo — get rid of them, send them away; they are here for the wrong reason — but this person has a legitimate shot.” They are now past that. This now requires a judge to invade the province of the jury and get their hands dirty, in a colloquial sense, obviously, to try to figure out how strong the application is, which is the province of the jury.

You are absolutely correct in pointing out that there is an appeal route from that screening function. Now you can anticipate that if judges are exercising their discretion to conclude that the substantial likelihood test has not been met, guess what will happen. There will be an appeal of that decision. That adds timing and backlog and makes it that much more difficult, and what you are really preventing anyone from doing is giving it to a jury, letting the jury decide it. We set this up so that judges were there to screen out those who really do not deserve to

Je voudrais revenir à un élément que vous soulevez dans votre mémoire qui est celui de l’impact du changement proposé, à savoir les termes « probabilité marquée » versus « probabilité réelle » tels qu’on les retrouve dans la loi.

[Traduction]

La version anglaise est « substantial likelihood » et « reasonable prospect ».

[Français]

Monsieur de Luca, vous l’avez mentionné en passant, quel est le niveau additionnel de conviction qu’un juge peut devoir obtenir lorsqu’il a à évaluer des éléments pour lesquels il doit conclure qu’il y a une probabilité marquée par rapport à une probabilité réelle?

Parce que non seulement le juge aurait à évaluer la différence de niveau, mais s’il y avait une demande logée en appel — parce que le Code criminel prévoit que la décision prise par le juge est appelable, l’article 745.62(1) —, cela signifie que vous auriez à plaider vous aussi, vous retrouvant en appel d’une décision du juge, sur cette définition de l’élément de preuve, la quantification de la preuve, la décision erronée du juge.

Alors, d’après vous, quel aspect particulier du terme « marquée » par rapport au terme « réelle » implique une élévation ou une gradation importante par rapport à la preuve actuelle?

Ma question s’adresse maintenant à vos confrères ainsi qu’à mes collègues du Barreau.

[Traduction]

M. Di Luca : La norme est beaucoup plus sévère. Pour déterminer s’il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie, un juge examinera les documents au dossier et dira : « Si un jury se penche sur cette affaire, je peux imaginer qu’il accepterait la demande et comment il formulerait ses conclusions. » Les juges respectent la compétence du jury à cet égard.

Dans le cas de la probabilité marquée, un juge doit pratiquement passer la preuve au peigne fin et dire qu’il est fort probable que le jury conclura que cette personne devrait voir sa période d’admissibilité à la libération conditionnelle réduite. Au lieu d’un processus de présélection qui ferait dire au juge : « Oui. Il ne s’agit pas ici d’un Clifford Olson ou d’un Paul Bernardo — débarrassez-nous-en, renvoyez-les; ils ne sont pas ici pour les bonnes raisons — mais cette personne a de bonnes chances de réussir. » Ils n’en sont plus là. Un juge doit maintenant empiéter sur le domaine du jury et mettre la main à la pâte pour tenter de déterminer dans quelle mesure la demande est solide, ce qui devrait normalement relever de la compétence du jury.

Vous avez absolument raison quand vous dites que l’on peut interjeter appel de la décision prise dans le cadre de cette présélection. Vous pouvez imaginer que, si les juges exercent leur pouvoir discrétionnaire pour conclure que la demande ne répond pas au critère de la probabilité marquée, les demandeurs interjetteront appel de cette décision. Cela causera des retards et des arriérés et rendra le processus encore plus difficile. L’affaire ne peut pas être soumise à un jury. On ne peut pas laisser un jury trancher la question. Nous avons organisé la chose de manière à

be there, those who are doing it for publicity, or to harm or taunt the victims and their families, and we have now changed the process dramatically.

[Translation]

Mr. Trudeau: I would just like to add that, when the application is filed, the judge up until now has had to look at whether the application is consistent with rules of practice at the Superior Court or the conditions set out in section 745.63 of the Criminal Code, where it states that the application must include information regarding the character of the applicant, the applicant's conduct while serving his sentence, the nature of the offence for which the applicant was convicted, any information provided by a victim at the time of the imposition of the sentence or at the time of the hearing under this section, and any other matters that the judge considers relevant in the circumstances.

So, I am not a judge, but

Senator Joyal: Not yet.

Mr. Trudeau: At the time I was involved in a judicial review, it was under the former regime which does go back to 1990, but back then the judge had to consider whether the application met all the criteria or whether, *prima facie*, the offender had met the minimal burden. It is obvious that the judge would not authorize an application where there are six different reports stating that the individual is manipulative, that his conversion is very recent and that he only admitted his crime six months ago, because he is now 14 years and 6 months into his sentence.

"Substantial likelihood" versus "reasonable prospect" is not just a question of semantics. We speak the language and what this means is that the application must suggest that there is a real possibility for the jury to reach a decision. Is the judge expected to gaze into a crystal ball? No, I do not think so, but he does have to have a certain degree of conviction, and in order for that to be the case, he will obviously have to review the file as a whole far more carefully and extensively. Under the circumstances, we do not think this is an impossible burden to meet, but it is a burden that greatly complicates and slows down the process, as it requires an additional filter to be applied to an individual who is certainly, in our opinion, one of the very rare ones to have succeeded in getting that far.

I must say that in Quebec, the correctional service provides assistance to people in order to identify and help the best of them to mend their ways. There is a lot of support for inmates in Quebec, for those who seem to be most worthy, in order to ensure that if an application is made, it has a realistic chance of success at the first and second stages.

I believe this bill would remove that right for future convicted persons and for those currently serving a sentence; the application process is made more complex by all kinds of technicalities, rather than focusing on the integrity of the process and trusting the jury.

ce que les juges puissent éliminer les personnes qui ne méritent pas de tirer profit du processus, celles qui le font pour la publicité ou pour blesser ou narguer les victimes et leur famille. Nous avons modifié le processus radicalement.

[Français]

M. Trudeau : J'ajouterais simplement que lors de l'introduction de la demande, le juge devait regarder si, finalement, la demande était présentée selon la forme du règlement prévu par la Cour supérieure et selon des critères déjà énoncés au Code criminel, à l'article 745.63, où l'on dit que le dossier doit comprendre le caractère du requérant, sa conduite durant l'exécution de la peine, la nature de l'infraction pour laquelle il a été condamné, tout autre renseignement fourni par la victime au moment de l'infliction de la peine lors de l'audience prévue au présent article ou tout autre renseignement que le juge estime utile dans les circonstances.

Donc, je ne suis pas juge, mais...

Le sénateur Joyal : Pas encore.

M. Trudeau : À l'époque où j'ai fait une révision judiciaire, c'était sous l'ancien régime, cela remonte à 1990 quand même, mais le juge devait regarder si la demande rencontrait l'ensemble des circonstances et des critères qui étaient prévus ou simplement voir, à sa face même, si le délinquant avait rencontré ou s'était déchargé de son fardeau minimal. C'est bien certain qu'un juge n'allait pas autoriser une demande dans la mesure où il y a six rapports qui nous disent que l'individu est manipulateur, que sa conversion est tout à fait récente, qu'il a avoué son crime depuis six mois parce qu'on est rendu à 14 ans et 6 mois.

La probabilité marquée versus la probabilité réelle, ce n'est pas de la sémantique, nous parlons français, on doit pouvoir trouver dans le dossier qu'il y a véritablement une possibilité que le jury puisse décider. Est-ce de la futurologie que le juge doit faire? Je ne pense pas, mais il doit atteindre un certain niveau de conviction et pour atteindre cela, il devra nécessairement prendre connaissance, à mon avis, de façon beaucoup plus étendue, de l'ensemble du dossier. En ces circonstances, nous considérons que ce n'est pas un fardeau qui est insurmontable, mais c'est un fardeau qui vient compliquer grandement, qui ralentit, qui fait encore un tamisage partant d'un individu que nous considérons sûrement être un des rares individus qui a réussi à se rendre là.

Je dois vous dire qu'au Québec, les services correctionnels aident les gens qu'ils ont vus dans le but de pouvoir discerner et d'aider les meilleurs d'entre eux à essayer de s'amender. Il y a beaucoup de support qui est donné aux détenus au Québec, à ceux qui semblent être les plus méritants, pour s'assurer que si justement on présente une demande, on ait une chance de succès réaliste de passer la première et la deuxième étape.

Je pense que la législation ici retire le droit pour les futurs condamnés et pour ceux qui restent; on leur complexifie la demande par toutes sortes d'éléments de forme plutôt que de se concentrer sur l'intégrité du processus et de faire confiance au jury.

[English]

Senator Joyal: Mr. Di Luca, you mentioned that in other places in the Criminal Code it is very rare that we have the threshold of substantial likelihood. Could you identify where in the code this does exist in order that we would be in a position to balance the impact of this versus what already exists in the code?

Mr. Di Luca: Substantial likelihood is found in the bail provisions; if the Crown can demonstrate that there is a substantial likelihood of a person committing a further offence, that might be a reason to deny bail. The general test, which is not found in the Criminal Code but in the case law, would be an air of reality. For the vast majority of defences, the judicial screening function is satisfied on the existence of an air of reality, which is a lower test. That test was chosen on purpose because there is a constitutional and historic divide between the function of the judge and the function of a jury, and we are not there to have a judge intrude on the province of the jury and decide matters that are to be saved for the jury.

In fairness, this is a bit of a unique process. It is not a long-standing historical process; it is new and a little different. By “new” I mean 30 or 40 years. We have already gone beyond air of reality by requiring a reasonable possibility of success, and that standard seems to work. Is there any evidence before this committee or others looking at this bill that that standard is failing to capture and weed out the un-meritorious applications? I have not heard anyone testify that the Clifford Olsons and Paul Bernardos are showing up once in a while and visiting harm on people just for the sake of doing it. It seems to be relatively well structured, and the people who have come to me seeking that sort of review tend to be individuals who have a plan in place and have given it thought. It is relatively rare that a person does this just for the sake of causing harm, getting some media attention or getting a holiday from the penitentiary.

[Translation]

Senator Joyal: What strikes me about this bill, as currently worded, is the fact that a judge receiving the application must consider a series of facts and pieces of evidence at a very high level in order to draw a conclusion. And that conclusion — now I hesitate to use a French word that the translators might have trouble with — would have to be almost unchallengeable. In other words, no other conclusion could possibly be drawn — put simply, that is what it means.

When a jury considers the same facts and information, it does not have to apply that same high standard in performing its assessment. Basically, it must do exactly what the Supreme Court stated in the case you quite rightly referred to earlier, which is that it must assess the information based on the balance of evidence.

What this means, ultimately, is that the same facts and information would be subject to two different tests. That is where I find a certain inconsistency in what is being proposed in this bill.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Monsieur Di Luca, vous avez mentionné que le seuil de probabilité marquée n'existe qu'à quelques rares endroits dans le Code criminel. Pourriez-vous nous dire à quels endroits ce terme est utilisé afin que nous puissions évaluer les répercussions de son utilisation par rapport à ce qui existe déjà dans le Code?

M. Di Luca : La notion de probabilité marquée est utilisée dans les dispositions sur le cautionnement; si la Couronne peut démontrer qu'il y a une probabilité marquée qu'une personne commettra une autre infraction, on peut refuser la mise en liberté sous caution. Le critère général, qui est non pas dans le Code criminel mais dans la jurisprudence, est l'apparence de vraisemblance. Pour la grande majorité des défenses, le critère de sélection est rempli s'il existe une apparence de vraisemblance, ce qui est un critère moins sévère. On a intentionnellement choisi ce critère parce qu'il s'agit d'une séparation constitutionnelle et historique des fonctions du juge et de celles d'un jury, et nous ne sommes pas ici pour permettre à un juge d'empiéter sur le domaine d'un jury et de décider de choses qui relèvent de la compétence d'un jury.

En toute justice, il s'agit en quelque sorte d'un processus unique. Il ne s'agit pas d'un processus historique de longue durée; ce processus est nouveau et un peu différent. Il n'a pas plus de 30 ou 40 ans. Nous sommes déjà au-delà de l'apparence de vraisemblance en exigeant l'existence d'une possibilité réelle, et cette norme semble fonctionner. Le comité ou d'autres comités qui étudient ce projet de loi ont-ils entendu des éléments de preuve qui démontreraient que cette norme ne suffit pas à détecter et à éliminer les demandes qui ne sont pas valables en droit? Je n'ai entendu aucun témoin alléguer que des personnes comme Clifford Olson ou Paul Bernardo se manifestent une fois de temps en temps pour causer du tort aux gens juste pour le plaisir. Le processus semble être relativement bien structuré, et les personnes qui viennent me voir parce qu'elles souhaitent ce genre de révision ont tendance à être des gens qui y ont réfléchi et qui ont élaboré un plan. Il est assez rare qu'une personne le fasse seulement pour causer du tort, pour obtenir l'attention des médias ou pour prendre des vacances d'un pénitencier.

[Français]

Le sénateur Joyal : Ce qui me frappe dans le projet de loi tel qu'il est rédigé, c'est que le juge qui reçoit la requête a devant lui une série de faits et d'éléments de preuve qu'il doit évaluer avec un niveau très élevé sur la conclusion qu'il peut tirer. La conclusion est, je ne veux pas utiliser un mot français que les traducteurs auraient de la difficulté à traduire, presque irréfutable. En d'autres mots, on ne peut pas arriver à une autre conclusion que celle-là, c'est ce que cela veut dire en termes simples.

Lorsque le jury se trouve devant les mêmes éléments, il n'a pas à appliquer le même niveau d'exigences à l'égard des éléments qu'il a à évaluer. Il reste en somme avec ce qu'un jury doit faire comme la Cour suprême l'a déjà dit dans la cause que vous citez très bien : il reste à évaluer des éléments selon la prépondérance de preuve.

Donc, on se trouve à soumettre les mêmes éléments de fait à deux tests différents. Et c'est là où je trouve une certaine incohérence dans la proposition du projet de loi. Et je me

And in practice, if the application is refused and ends up before the Court of Appeal, I wonder how the Court of Appeal will possibly be able to reconcile different findings stemming from two assessments of the same facts and evidence by the judge, based on the application, and by the jury, based on whether or not parole should be granted.

Mr. Trudeau: I agree with you. It is our submission that such a burden — in terms of the judge's initial analysis — creates a barrier that the applicant does not encounter when making an application in front of a jury. We are saying exactly the same thing you just said. The judge's decision runs the risk of preventing the jury from exercising its jurisdiction. It is in that sense that we believe there is a limitation placed on judicial discretion in term of the jury portion, because we would refuse access to a jury which would have to justify its opinion based on a two-thirds majority. Unanimity is not a requirement, but two-thirds of the jury must agree to grant parole; if that is not attained, parole is not granted and the jury has discretion to determine the amount of time that should elapse before a new application can be made.

I do not know how the Court of Appeal would be able to reconcile these two different burdens or standards for a single application, because we are still talking about the same application. That seems rather paradoxical to me. I must say I really wonder whether there are other cases in the Canadian criminal law where double standards such as this exist.

At first glance, I would say there are none. This warrants further consideration.

The Chair: Unfortunately, we do not have time to consider it further here.

Senator Carignan: Just one clarification, if you do not mind. There is no double burden, in the sense that the judge has to decide if there is a substantial likelihood that the application for parole will succeed in front of a jury. However, the judge is aware that the jury will be making its decision based on a different burden. So, the judge considers whether there is a substantial likelihood of success in relation to his own decision.

Mr. Trudeau: There is a double burden at two different stages.

Senator Carignan: But the judge considers that.

The Chair: Gentlemen, I think you have both expressed your views on this. We are now going to move on.

[English]

Senator Wallace: Thank you, gentlemen, for your presentations. There are obviously many components to Bill S-6. Frankly, I did not hear support from any of you for any elements of it. To the contrary, you obviously are supportive of the existence of the faint hope clause.

What we have heard from others who support the repeal of the faint hope clause is that they would get what they see as a better balance between the rights of victims or victims' families — I guess victims' families, in the case of first-degree murder — and the rights of the convicted. I would refer you to the comment we have heard

demande, en pratique, lorsque la demande refusée se retrouvera en Cour d'appel, comment on va réconcilier en Cour d'appel la conclusion différente qu'on va pouvoir tirer d'évaluation de deux séries d'éléments qui sont les mêmes pour le juge sur la base de la requête et pour le jury sur la base de la libération accordée ou non.

M. Trudeau : J'abonde dans le même sens que vous. Nous disons qu'un tel fardeau dans l'analyse préalable du juge établit une barrière que le demandeur n'a pas à franchir lors de la présentation de sa demande devant jury. On dit exactement la même chose que vous. La décision du juge risque donc de faire obstacle à l'exercice par le jury de sa compétence. C'est dans ce sens qu'on considère qu'il y a une atteinte à la discrétion judiciaire pour la portion du jury, puisque nous, on refuserait l'accès à un jury qui lui aura à fonder son opinion aux deux tiers. On ne demande pas l'unanimité, mais on demande les deux tiers de la part des membres du jury pour qu'ils en arrivent à la conclusion de permettre : si on n'arrive pas à cela, ce n'est pas permis et le jury a la discrétion pour déterminer un délai avant de présenter une nouvelle demande.

Je ne sais pas comment la Cour d'appel arriverait à concilier ces deux fardeaux pour une même demande parce que c'est toujours la même requête qui est présentée. Cela me semble un peu paradoxal. Je dois vous dire que je m'interroge si de tels doubles fardeaux existent ou se retrouvent ailleurs en droit pénal canadien.

À première vue, je n'en vois pas. Cela mériterait d'être davantage étudié.

La présidente : Malheureusement, on n'a pas le temps de l'étudier plus profondément ici.

Le sénateur Carignan : Juste un point de précision. Il n'y a pas double fardeau, dans le sens que le juge doit décider s'il y a une possibilité marquée qu'il obtienne, devant le jury, une libération. Mais le juge est conscient que le jury décide selon un autre fardeau. Donc, le juge en tient compte dans sa décision s'il y a une probabilité marquée.

M. Trudeau : Il y a un double fardeau à deux étapes différentes.

Le sénateur Carignan : Mais le juge en tient compte.

La présidente : Très chers messieurs, je pense que vous avez tous les deux exprimé votre point de vue. On continue.

[Traduction]

Le sénateur Wallace : Merci, messieurs, pour vos exposés. Le projet de loi S-6 comprend évidemment de nombreuses composantes. Sincèrement, aucun de vous ne semble en appuyer quelque élément que ce soit. Tout au contraire, vous appuyez évidemment l'existence de la clause de la dernière chance.

Ce que nous avons entendu de la part d'autres témoins, qui appuient l'abrogation de la clause de la dernière chance, c'est que cette mesure permettrait d'établir un meilleur équilibre entre les droits des victimes et ceux des familles, d'une part, — ou des familles des victimes, dans le cas de meurtres au premier degré, et

that in the case of a first-degree murder conviction, beyond the 15-year period when the faint hope clause would first provide the opportunity for parole, if parole is not granted, then every two years after that there can be further applications. We hear that creates no end of anguish on the victim's side of this equation.

It is true, as Mr. Di Luca and others pointed out, that the process allows juries; the evidence is heard and discretion is exercised. However, the mere fact that every two years this appeal process can take place and the victims have to relive it repeatedly has been, I think, a major factor that has influenced in some significant way the fact that Bill S-6 is before us.

Mr. Downes, what is your comment on that? Is that not a legitimate concern of victims' families, and one that we as legislators have to take seriously?

Mr. Downes: Absolutely. What victims go through must always be a significant consideration. Nobody would deny that. My only response is that when the screening judge or the jury has all the information, they do have the possibility of saying you cannot apply for a longer period.

Again, I say that is a fair balancing of the individualized process versus the blanket rule, which will serve the purpose you have indicated for victims' families but maybe not serve any purpose at all for the convicted person. That is my short answer. I know we are short on time.

Senator Wallace: That does not guarantee that anything less than every two years the matter could reappear.

Mr. Downes: No it does not, but it puts that faith in the people who have had a lot of evidence put before them. I think that is a fair balance.

Senator Wallace: The effect of Bill S-6 would be to remove the right of parole at the end of 15 years; a life sentence would become 25 years. I believe the justification for that, considering the principles of sentencing set out in the code, which I know you are all well familiar with, is that the fundamental purpose is to contribute to the respect for law and that one of the objectives is the appropriate denunciation of unlawful conduct.

If we as legislators conclude that 15 years served for first-degree murder, which I would think is the worst of all crimes, is not an appropriate denunciation in our society, but rather that it should be 25 years, is that not an appropriate consideration for us?

Mr. Downes: If it is your deliberations and decision that under all circumstances all individuals convicted of first-degree murder are all the same and none of them deserve anything less than 25 before they are eligible for parole, that is a decision I would disagree with it. I do not think it reflects reality. I do not think it serves public safety. I do not think it allows for integration of the appropriate

les droits des personnes condamnées, d'autre part. J'aimerais vous faire part d'un commentaire que nous avons entendu au sujet des déclarations de culpabilité de meurtre au premier degré. Après la période de 15 ans, quand la clause de dernière chance donne au délinquant la possibilité de demander la libération conditionnelle pour la première fois, si cette demande est refusée, il peut présenter une nouvelle demande tous les deux ans. Selon ce que nous avons entendu, cela cause beaucoup d'angoisse aux familles des victimes.

Il est vrai, comme M. Di Luca et d'autres l'ont souligné, que le processus permet le recours à un jury; la preuve est entendue, et le pouvoir discrétionnaire est exercé. Toutefois, le fait que ce processus d'appel peut être répété tous les deux ans et que les victimes doivent vivre ces émotions encore et encore est, selon moi, un facteur déterminant qui, selon moi, explique, en grande partie, pourquoi nous étudions aujourd'hui le projet de loi S-6.

Monsieur Downes, que pensez-vous de cela? Ne s'agit-il pas d'une préoccupation légitime de la part des familles des victimes, et, en tant que législateurs, ne devrions-nous pas la prendre au sérieux?

M. Downes : Bien entendu. On doit toujours se préoccuper de ce que vivent les victimes. Personne ne les niera. La seule chose que je dirais, c'est que, au moment de la sélection, le juge ou le jury a toute l'information à sa disposition et peut fixer un délai plus long pour la présentation d'une nouvelle demande.

Encore une fois, je crois qu'il s'agit d'un bon équilibre entre le processus individualisé et la règle de portée générale, qui servirait les fins des familles des victimes que vous avez indiquées, mais qui ne servirait probablement aucune des fins de la personne condamnée. C'est ma réponse, brièvement. Je sais que nous manquons de temps.

Le sénateur Wallace : Cela ne garantit pas que l'affaire ne referra pas surface tous les deux ans.

M. Downes : Non, c'est vrai, mais ce sont les gens qui ont entendu tous les éléments de preuve qui en décideront. Je crois qu'il s'agit d'un juste équilibre.

Le sénateur Wallace : Le projet de loi S-6 supprimerait le droit à la libération conditionnelle après 15 ans; une peine d'emprisonnement à vie correspondrait à 25 ans. Je crois savoir que, compte tenu des principes de détermination de la peine énoncés dans la loi, avec lesquels vous êtes tous bien familiarisés, je le sais, cela se justifie par le fait que le but fondamental est de contribuer au respect de la loi et que l'un des objectifs est de réprimer de manière appropriée les agissements illégaux.

Si, à titre de législateurs, nous concluons qu'un emprisonnement de 15 ans pour meurtre au premier degré — qui, à mon avis, est le pire des crimes — n'est pas une dénonciation appropriée dans notre société et qu'il faudrait plutôt imposer une peine de 25 ans, ne devons-nous pas en tenir compte?

M. Downes : Si, après avoir étudié la question, vous arriviez à la conclusion que, dans tous les cas, toutes les personnes reconnues coupables de meurtre au premier degré sont semblables et qu'aucune ne mérite une peine inférieure à 25 ans avant d'avoir la possibilité d'obtenir une libération conditionnelle, je serais en désaccord avec cette décision. Je ne crois pas qu'elle reflète la

people back into the community. I think that is a blunt tool or an approach to it that does not reflect the reality of what has happened with this legislation.

As I say, we can all say it should be 50 years or it should be 40 years or whatever — the number is the number.

Senator Wallace: It is not a formula; it is judgment based upon all of the factors.

Mr. Downes: That is right.

Senator Angus: I want to make a point of clarification. I think it was clarified at the end of Senator Carignan's questioning, but let me be sure.

It has been said over and over to us in this hearing on this bill that Canada has the longest sentences. Who are you comparing us with? It seems to me that many other countries have capital punishment for these crimes. Does the comparison not totally distort the numbers? Let us start with the U.S.

Mr. Di Luca: Even accounting for the states that have capital punishment, we still sit relatively high. I think our average was 28 years and change for first-degree murder. You compare us to New Zealand, the U.K. or Australia —

Senator Angus: There is no capital punishment there?

Mr. Di Luca: Not in all of those places, correct. You will see we sit very high on that range. I think when these provisions were first brought in was recognized that life 25 was well above what was customarily the length of time served by the average offender on a murder conviction throughout the Commonwealth. The trade-off was that we will take capital punishment off the table and give life 25, but here is a safety valve so that we are not lumping all the people into that one group and leaving them there. The very existence of this provision recognizes that the number, life 25, sits pretty high on the scale. That is our concern.

Senator Angus: Is Canada the only place that has that faint hope provision, among these different countries?

Mr. Di Luca: To my knowledge, I think it is. I do not have any direct knowledge of other nations that are using the same system.

Senator Angus: The origins of the provision relate to a trade-off; is that what you are saying?

Mr. Di Luca: The classic Canadian compromise.

Senator Angus: Is there a doctrine on that? Is that easily verifiable?

Mr. Di Luca: I would have to do some research on that. That is my understanding, and I stand to be corrected.

réalité. Je ne crois pas qu'elle contribue à la sécurité publique. Je ne crois pas que cela permette la réinsertion dans la société de certaines personnes où une telle chose serait convenable. Je crois que c'est un outil qui a perdu de sa pertinence et une approche qui ne reflète pas la réalité créée dans le sillage de cette loi.

Comme je l'ai dit, nous pouvons tous demander une peine de 50 ans, ou de 40 ans, ou d'une autre durée — un chiffre reste un chiffre.

Le sénateur Wallace : Ce n'est pas une formule; c'est un jugement qui s'appuie sur l'ensemble des facteurs.

M. Downes : C'est bien vrai.

Le sénateur Angus : Je voudrais clarifier quelque chose. Je crois qu'on a donné des éclaircissements en répondant à la question du sénateur Carignan, mais je veux en être sûr.

On n'a pas cessé de dire, pendant les séances qui portaient sur ce projet de loi, que le Canada impose les plus longues peines. Avec qui nous comparez-vous? Il me semble que bien d'autres pays infligent la peine capitale pour ce genre de crimes. Est-ce que cette comparaison ne biaise pas complètement les chiffres? Commençons par les États-Unis.

M. Di Luca : Même en tenant compte des États où la peine capitale a cours, nous nous situons quand même relativement haut sur cette liste. Je crois que la moyenne, ici, est de 28 ans et des poussières pour les meurtres au premier degré. Vous nous comparez à la Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni ou à l'Australie...

Le sénateur Angus : Ces pays n'infligent pas la peine capitale?

M. Di Luca : Pas tous, en effet. Vous verrez, nous nous situons très haut sur cette liste. Je crois que, lorsque ces dispositions ont été adoptées, on reconnaissait qu'une peine d'emprisonnement à vie équivalant à 25 ans était une peine d'une durée bien supérieure aux peines habituellement purgées pour meurtre dans le Commonwealth. En échange, on a décidé d'abolir la peine capitale pour infliger des peines d'emprisonnement à vie de 25 ans, mais nous avons une soupape de sûreté qui nous permettait d'éviter de mettre tout le monde dans le même panier et de laisser croupir tout le monde. L'existence même de cette disposition montre bien que ce chiffre, l'emprisonnement à perpétuité pour 25 ans, a une assez grande importance sur cette échelle. C'est cela qui nous préoccupe.

Le sénateur Angus : Est-ce que le Canada est le seul pays doté d'une disposition de la dernière chance, parmi tous ces pays?

M. Di Luca : À ma connaissance, je crois que oui. Je n'ai pas d'information de première main sur les autres pays qui utilisent un système semblable.

Le sénateur Angus : La disposition a été adoptée comme mesure de compensation; c'est bien ce que vous dites?

M. Di Luca : C'est le bon vieux compromis à la canadienne.

Le sénateur Angus : Y a-t-il une doctrine relative à cet aspect? Peut-on facilement confirmer cela?

M. Di Luca : J'aurais à faire quelques recherches à ce sujet. C'est ce que je crois comprendre, mais je peux me tromper.

[Translation]

Senator Angus: I, too, am a member of the Quebec Bar and I do not agree with you.

Mr. Trudeau: In our brief, we refer to the House of Commons Debates on May 6, 1976, where Parliament at the time explained that this was a trade-off to the 25-year term.

Senator Angus: On what date?

Mr. Trudeau: May 6, 1976.

Senator Joyal: You can check, I voted.

Senator Angus: You never change.

Mr. Trudeau: In the bill under consideration, even if the “faint hope clause” is repealed, what difference will that make under the Criminal Code between a first-degree murder and a second-degree murder, in terms of the sentence that is handed down? There will certainly be a need to revisit these provisions.

While the legislature did wish to set different criteria depending on the type of murder, it also recognizes that there could be a different sentence, there again, depending on the seriousness of the crime and the type of murder committed.

[English]

Senator Angus: Mr. Downes made it clear that you do recognize the issue of the victims, the rights of the families. It seems, Mr. Di Luca, you also recognize why there is a public outcry and a sense that our system is not working and is too soft on these people and that there is a great need for an education campaign to make people understand why it works this way. Did I get it right?

Mr. Downes: Senator, I represent victims as well.

Senator Angus: I understand you do.

Mr. Downes: Several of my clients are victims who come for advice. They come with complete bewilderment about what is happening, and the best thing you can do is help them understand it, and often they say, “Now I get it. No one has told me that before.”

Senator Lang: I want to go back to the idea of truth in sentencing. Unfortunately, there is across Canada I think a lack of confidence in the legal system. I think most people do not realize that when someone is sentenced for one of the worst crimes in society and the judge says 25 years, it probably will not be so. The public thought it was 25 years, and then 15 years later they find out it was not necessarily the case.

Mr. Di Luca: It is 28 years, statistically. If we are talking about truth in sentencing, the public are getting a bargain — more than they bargained for — because they are getting three years and a

[Français]

Le sénateur Angus : Je suis aussi membre du Barreau du Québec et je ne suis pas d'accord avec vous.

M. Trudeau : Dans notre texte, nous référons aux Débats de la Chambre des communes du 6 mai 1976, où le Parlement exprimait à cette époque qu'il s'agissait d'un compromis pour le 25 ans.

Le sénateur Angus : À quelle date?

M. Trudeau : Le 6 mai 1976.

Le sénateur Joyal : Vous pouvez vérifier, j'ai voté.

Le sénateur Angus : Vous ne changez pas.

M. Trudeau : Dans le projet de loi sous examen, même si on abolit cette « clause de la dernière chance », quelle différence existera-t-il dans le Code criminel entre un meurtre au premier et au deuxième degré dans la sentence? Il y aura lieu de revisiter d'autres dispositions très certainement.

Si le législateur a souhaité établir une qualification différente des meurtres, il reconnaissait également qu'il pouvait y avoir une sentence qui soit différente eu égard, encore là, au degré de gravité ou à la qualification du meurtre qui était commis.

[Traduction]

Le sénateur Angus : M. Downes a dit clairement que vous reconnaissiez qu'il faut tenir compte des victimes, des droits des familles. Il me semble, monsieur Di Luca, que vous reconnaissez également pourquoi le public s'indigne et pourquoi il règne une impression que notre système ne fonctionne pas, qu'il est trop clément avec ces personnes et qu'il y a un grand besoin de lancer une campagne d'éducation afin que les gens comprennent pourquoi il fonctionne de cette manière. Est-ce que j'ai bien compris?

M. Downes : Sénateur, je représente également les victimes.

Le sénateur Angus : Je sais que vous faites cela.

M. Downes : Plusieurs de mes clients sont des victimes qui viennent me demander des conseils. Quand ils se présentent devant moi, ils sont complètement désorientés par ce qui se passe, et la meilleure chose à faire, c'est de les aider à comprendre ce qui se passe. Ces gens disent souvent : « Maintenant je comprends. Personne ne m'avait expliqué cela avant. »

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur le concept de l'adéquation de la peine et du crime. Malheureusement, il y a, à l'échelle du Canada, je crois, un manque de confiance à l'égard du système judiciaire. Je crois que la plupart des gens ne se rendent pas compte du fait que, lorsqu'une personne est condamnée pour l'un des pires crimes dans une société et que le juge lui inflige une peine de 25 ans, les choses ne se dérouleront probablement pas de cette façon. Le public pensait que cette personne serait incarcérée pendant 25 ans, puis, 15 ans plus tard, il apprend que ce n'était pas nécessairement le cas.

M. Di Luca : Selon les statistiques, c'est 28 ans. Si nous parlons de l'adéquation de la peine et du crime, le public obtient davantage que ce qu'il demandait, trois ans et un mois en prime. La durée

month more. The average time spent in jail on first-degree murder charges in Canada is 28 years, so the people who sat in the courtroom and heard 25 are getting 28 years.

Regardless, they are being misinformed. It is not 25 years; it is life. If people sentenced to life do not convince the parole board after 25 years, they will sit in jail until they die. The onus is on them to prove to a skilled parole board, staffed by people who know what they are doing and have expertise in the area, that they are safe to be released. It will never be perfect, I agree, but there is some truth in sentencing in a broader sense. With some proper education and proper information, we can lift those misconceptions.

The Chair: Thank you very much, Senator Lang. Thank you all. This is really stimulating stuff on both sides. We are very grateful to you.

We are privileged to have with us now, as our second panel of witnesses this evening, from The John Howard Society of Ontario, Ms. Paula Osmok, Executive Director; from The John Howard Society of Peterborough, Ontario, Ms. Barbara Bird, Senior Counsellor; from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, Kim Pate, Executive Director and a familiar witness before this committee; and from the Association des services de réhabilitation du Québec, Mr. Patrice Alumas, Managing Director.

Paula Osmok, Executive Director, John Howard Society of Ontario: The John Howard Society is an agency with 65 offices across the country that helps to improve the safety of Canadian communities by working with those who have been involved in the criminal justice system to reduce further offending. Our mission is effective, just and humane responses to crime and its causes, and our work is grounded in the research on what works to prevent crime and recidivism.

As an agency with decades of experience working with the Canadian carceral system, as well as in communities affected by crime, we have a unique and ideal vantage point from which to consider the success and challenges of Bill S-6, to amend the Criminal Code and the International Transfer of Offenders Act. It is our position that the repealing of the faint hope clause, as outlined in Bill S-6, is contrary to the evidence and even to the interests of the public. We believe that this bill is both unnecessary and counterproductive to the goal of safer Canadian communities.

Eliminating the faint hope clause, which in practice only allows the earlier application for parole of a handful of already assessed, low-risk, rehabilitated applicants who have already served at minimum 15 years of imprisonment, is unnecessary, costly, and will not improve community safety.

moyenne d'un emprisonnement pour meurtre au premier degré, au Canada, est de 28 ans; donc, une personne qui se voit condamnée par le tribunal à une peine de 25 ans en purgera 28.

Peu importe, le public est mal informé. Il ne s'agit pas d'une peine de 25 ans, il s'agit d'un emprisonnement à perpétuité. Si les gens qui sont condamnés à perpétuité n'arrivent pas à convaincre la Commission des libérations conditionnelles après 25 ans, ils resteront en prison jusqu'à leur mort. C'est à eux de prouver aux membres compétents de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui savent ce qu'ils font et qui possèdent une expertise dans ce domaine, qu'ils peuvent être libérés en toute sécurité. Le système ne sera jamais parfait, j'en conviens, mais il y a, de façon générale, adéquation entre la peine et le crime. Des mesures appropriées d'éducation et d'information permettraient de dissiper ces idées fausses.

La présidente : Merci beaucoup, sénateur Lang. Merci à vous tous. Tout ce qui se dit de part et d'autre est vraiment stimulant. Nous vous sommes vraiment reconnaissants.

Nous avons maintenant le privilège de recevoir, ce soir, dans notre second groupe de témoins, Mme Paula Osmok, directrice générale de la Société John Howard de l'Ontario; Mme Barbara Bird, conseil principale de la Société John Howard de Peterborough; Mme Kim Pate, directrice générale de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, qui est une habituée de notre comité; et M. Patrice Alumas, directeur général de l'Association des services de réhabilitation du Québec.

Paula Osmok, directrice générale, Société John Howard de l'Ontario : La Société John Howard compte 65 bureaux, situés partout au pays, et aide à augmenter la sécurité des collectivités canadiennes en collaborant avec les gens qui ont eu des démêlés avec le système de justice criminelle dans le but de réduire la récidive. Notre mission consiste à intervenir de façon efficace, juste et humaine devant le phénomène de la criminalité et ses causes, et notre travail est fondé sur la recherche relative aux mécanismes permettant de prévenir la criminalité et la récidive.

Notre organisme a accumulé des dizaines d'années d'expérience de collaboration avec le système carcéral canadien ainsi qu'avec les collectivités touchées par la criminalité, et c'est pourquoi nous sommes dans une position unique et idéale pour ce qui est d'envisager la réussite et les défis éventuels liés au projet de loi S-6, qui vise à modifier le Code criminel et la Loi sur le transfèrement international des délinquants. À notre avis, l'annulation de la disposition de la dernière chance, proposée dans le projet de loi S-6, est contraire aux éléments probants réunis et même aux intérêts du public. Nous croyons que ce projet de loi est à la fois inutile et contre-productif par rapport à l'objectif de rendre les collectivités du Canada plus sûres.

La disposition de la dernière chance, en pratique, ne donne la possibilité de présenter une demande anticipée de libération conditionnelle qu'à une poignée de personnes qui ont déjà été évaluées comme présentant un faible risque, qui se sont réadaptées et qui ont déjà purgé au moins 15 années d'emprisonnement; l'élimination de cette disposition est inutile et coûteuse et n'améliorera aucunement la sécurité des collectivités.

First, the faint hope provision, section 745.6, is taken up by an extremely small number of people, as you heard earlier. According to Statistics Canada, of the 991 prisoners who have been eligible since 1987, only 130 have been released on parole early. Fewer than one in five eligible prisoners even initiate the process. Any concern that section 745.6 is being overused or used improperly does not appear to be warranted.

The data shows that of the 173 cases where juries have to determine whether an offender should be granted an earlier parole eligibility date, only 143, 82.7 per cent, are granted earlier eligibility. While this number may appear high, it is important to emphasize that those offenders who apply for judicial review are likely to be the most low-risk and well behaved of the larger population of eligible offenders. Said differently, only those with strong cases will apply to begin with. The cases of the infamous murderers applying are clearly the exception, and they are treated accordingly.

Second, the data does not suggest that the faint hope clause is being abused, nor does it indicate that large volumes of offenders convicted of murder are being released. Only 130 offenders have actually been released on parole under section 745.6 since 1987, and that averages to approximately six released offenders per year who have already served at least 15 years of imprisonment.

Third, and of central concern to the public and to the government, is the issue of whether, once released into the community, the successful applicants commit more violent offences or homicides. That clearly is an understandable worry, but data again shows that it is unwarranted. It indicates that the section 745.6 regime is operating effectively. Very few of the paroled applicants have had their parole revoked for committing a new offence. A fact sheet released by the Department of Justice Canada in 2001 shows that out of the four parolees whose parole was revoked for committing a new offence, three of the four were for a drug offence and one was for an armed robbery. While I agree that any degree of recidivism is clearly not desirable, these numbers do not shake our confidence in the rigours of the judicial review process, nor do they cry out for the drastic changes that are contained in Bill S-6.

A central argument during the release of this bill was the perception that ordinary Canadians were demanding changes to the faint hope clause. However, we would argue that there really is no clear evidence of this. Public opinion research by some of Canada's pre-eminent criminologists, Anthony Doob and Julian Roberts — both names with which I am sure you are familiar — shows that when ordinary citizens are provided with the level of

Pour commencer, un nombre extrêmement limité de personnes, comme vous l'avez déjà entendu dire, recourent à la disposition de la dernière chance, l'article 745.6. Selon Statistique Canada, sur les 991 prisonniers qui y ont été admissibles depuis 1987, seulement 130 ont obtenu une libération conditionnelle anticipée. Moins de un prisonnier admissible sur cinq prend la peine d'entamer ces procédures. Rien ne justifie la crainte que l'on recoure trop souvent ou de façon inappropriée à l'article 745.6.

Les données montrent que, sur les 173 cas où des jurys ont dû déterminer s'il convenait d'accorder une libération conditionnelle anticipée à un délinquant, ils ne l'ont accordée que dans 143 cas, soit dans 82,7 p. 100 des cas. Ce nombre peut sembler élevé, mais il est important de souligner que les délinquants qui demandent une révision judiciaire sont habituellement, par rapport à la grande population des délinquants admissibles, ceux qui présentent les risques les plus faibles et ceux dont le comportement est le meilleur. Autrement dit, seuls les délinquants qui ont le plus de chances de voir leur demande acceptée vont en présenter une. Les meurtriers notoires qui présentent cette demande font évidemment figure d'exception, et leur demande est traitée de façon conséquente.

En second lieu, rien, dans les données, n'indique que l'on abuse de la disposition de la dernière chance ou qu'elle a permis la libération d'un grand nombre de délinquants condamnés pour meurtre. Depuis 1987, 130 délinquants seulement ont obtenu une libération conditionnelle en recourant à l'article 745.6, ce qui correspond à une moyenne annuelle d'environ six délinquants qui ont déjà purgé au moins 15 ans de leur peine.

En troisième lieu — et c'est un aspect qui est au cœur des préoccupations du public et du gouvernement —, on voudrait savoir si les délinquants à qui on a accordé une libération conditionnelle commettent d'autres infractions violentes ou d'autres homicides une fois revenus dans la collectivité. Cette inquiétude est tout à fait compréhensible, mais, encore une fois, les données montrent qu'elle n'est pas fondée. Elles montrent que la procédure d'application de l'article 745.6 est efficace. Un très petit nombre des délinquants en libération conditionnelle ont vu leur libération révoquée parce qu'ils ont commis une nouvelle infraction. En 2001, le ministère de la Justice du Canada a publié un feuillet de renseignements à propos des quatre libérés conditionnels dont la libération avait été révoquée parce qu'ils avaient commis une nouvelle infraction; dans trois de ces quatre cas, il s'agissait d'une infraction liée à la drogue, et dans l'autre cas, d'un vol à main armée. Je conviens du fait que toute récidive est évidemment à éviter, mais ces nombres n'ébranlent pas notre confiance à l'égard du processus de révision judiciaire ni ne justifient les changements radicaux proposés dans le projet de loi S-6.

L'un des principaux arguments avancés au moment du dépôt de ce projet de loi était la perception selon laquelle les Canadiens ordinaires voulaient que l'on modifie la disposition de la dernière chance. Nous prétendons au contraire qu'il n'existe aucune preuve claire de cela. Les recherches sur l'opinion publique menées par certains des criminologues les plus en vue du Canada, Anthony Doob et Julian Roberts — je suis convaincue que vous

detail that judges receive during hearings or trials, they overwhelmingly support the decisions of the judges and in some cases actually support more lenient decisions.

Furthermore, it is important to remember that decisions on allowing early parole eligibility under section 745.6 are made by juries, that is, actual members of the ordinary Canadian public. This would seem to be the most important evidence that this process is in line with the views of ordinary Canadians.

Our position is that the amendments proposed within Bill S-6 are unnecessary and in direct contradiction to the demonstrated interests of the Canadian public.

At this point I will cede the floor to my colleague, Barbara Bird, who is a senior counsellor with The John Howard Society of Peterborough and who has spent her career as a front-line worker with federal offenders.

Barbara Bird, Senior Counsellor, John Howard Society of Peterborough: I am a front-line worker, a senior counsellor and a certified traumatologist at The John Howard Society of Peterborough. I have been with The John Howard Society for over 17 years. I am here today to speak about the benefits of this process as I have seen it in my experience and explain why I and The John Howard Society believe that Bill S-6 will be counterproductive to the goal of a safer Canada.

It is well-known that offenders serving life sentences are generally lower risk than other offender populations and, as such, less likely to reoffend upon release. The literature on release outcomes of offenders who are sentenced to long-term sentences, for example, more than 10 years, such as those who serve sentences for first- and second-degree murder, indicates that these offenders have lower rates of re-conviction than offenders who serve shorter sentences. Those serving life sentences tend to have shorter criminal histories and are released at an older age than those serving shorter sentences.

However, increasing terms of incarceration may actually increase the likelihood of recidivism. A body of research literature on the effects of long-term incarceration suggests that “increasing the length of prison time served actually increases criminal behaviour among offenders,” as noted by Karin Stein. This criminogenic effect of incarceration is even more pronounced for low-risk offenders, who appear to be even more detrimentally affected by the experience of imprisonment.

It is therefore both counterproductive and counterintuitive to eliminate the faint hope clause for offenders who are demonstrably low risk, potentially increasing their likelihood of offending once released back into the community. Given that those serving long-term sentences are of a generally lower level of risk than other offender populations, it seems counterproductive

connaissent leur nom —, ont montré que, lorsqu’on leur donne des renseignements aussi détaillés que ceux auxquels les juges ont accès pendant les audiences ou les procès, les citoyens ordinaires soutiennent dans la très grande majorité des cas la décision des juges et, parfois, sont même en faveur de décisions moins sévères.

En outre, il est important de ne pas perdre de vue le fait que la décision d’accorder une libération conditionnelle anticipée en vertu de l’article 745.6 est prise par des jurés, c’est-à-dire des Canadiens ordinaires faisant partie du grand public. Ce serait là une des preuves les plus importantes du fait que ce processus est compatible avec les vues des Canadiens ordinaires.

Nous sommes d’avis que les changements proposés dans le projet de loi S-6 sont inutiles et contredisent directement les intérêts prouvés du public canadien.

Je vais maintenant laisser la parole à ma collègue, Barbara Bird, conseillère principale auprès de la Société John Howard de Peterborough; elle a passé toute sa carrière à travailler directement auprès de délinquants sous responsabilité fédérale.

Barbara Bird, conseillère principale, Société John Howard de Peterborough : Je suis travailleuse de première ligne, conseillère principale et traumatologue accréditée; je travaille pour la Société John Howard de Peterborough depuis plus de 17 ans. Je suis venue ici aujourd’hui pour vous parler des avantages de ce processus que mon expérience m’a permis d’observer et pour vous expliquer pourquoi la Société John Howard et moi-même croyons que le projet de loi S-6 sera contre-productif par rapport à l’objectif de faire du Canada un endroit plus sûr.

C’est un fait bien connu que les délinquants condamnés à une peine d’emprisonnement à perpétuité présentent en général un risque plus faible que les autres délinquants et que, à ce titre, ils sont moins susceptibles de récidiver une fois libérés. La documentation qui porte sur les résultats postlibératoires des délinquants condamnés à des peines de longue durée, dix ans ou plus, comme ceux qui purgent une peine d’emprisonnement pour meurtre au premier ou au second degré, indique que ces délinquants sont moins souvent condamnés de nouveau que les délinquants qui ont purgé une peine plus courte. Ceux qui sont condamnés à une peine d’emprisonnement à perpétuité ont en général eu une carrière criminelle plus limitée, et ils sont libérés à un âge plus avancé que ceux qui ont purgé des peines plus courtes.

Toutefois, l’augmentation de la durée de l’incarcération pourrait en fait augmenter la possibilité de récidive. De manière générale, les recherches portant sur les effets d’une longue incarcération permettent de croire que, comme l’indique Karin Stein, l’augmentation de la durée de la peine d’emprisonnement accroît le comportement criminel chez les délinquants. L’effet criminogénique de l’incarcération est encore plus prononcé dans le cas des délinquants qui présentent un faible risque et qui semblent être plus durement touchés par l’expérience carcérale.

C’est pourquoi il serait contre-productif et contre-intuitif d’éliminer la disposition de la dernière chance offerte aux délinquants qui ont prouvé qu’ils ne présentaient qu’un faible risque, puisque cela pourrait augmenter la probabilité qu’ils commettent une autre infraction une fois libérés dans la collectivité. Étant donné que les délinquants qui purgent une

and counterintuitive to eliminate the option of section 745.6 for offenders who have demonstrated their efforts at rehabilitation while in prison. Keeping these offenders incarcerated for long terms without any hope of earlier parole eligibility could in fact increase the risk of recidivism upon the eventual release of these offenders. The amendments contained in this bill, which could potentially increase the risk to ordinary Canadians, again seem a curious way to achieve the government's goal of better protecting Canadian communities.

Bill S-6 is also counterproductive because, while it will not improve our community safety, it will be extraordinarily expensive. Ordinary Canadians may question why their government would opt to spend additional millions of dollars by eliminating the faint hope clause when there will be no improvement in their safety or in the well-being of others.

It costs approximately \$101,000 a year to house one federal offender in prison, while it costs less than \$25,000 a year to supervise an offender on parole and maintain people serving sentences in the community. This massive difference in costs is not only an unnecessary expenditure when a prisoner could be paroled with no appreciable risk to public safety; it is also money that is not available to less expensive and more effective criminal justice policy options.

The John Howard Society believes that Bill S-6 would make regrettable changes to the Criminal Code. The elimination of the faint hope clause is both unnecessary and unproductive, and we encourage the committee to reject it. Thank you for the opportunity to address you today.

Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Thank you very much for inviting us to attend. I bring regrets from the President of the board of directors, Ms. Lucie Joncas, who had hoped to attend with me.

As you are aware, our organization works not just with women in prison but also with women who are marginalized, indigenous women, poor women and women who are victimized. Some of the Elizabeth Fry Societies run shelters for battered and homeless women and provide some of the only victim and social services in their communities. We also work with women who are criminalized and institutionalized, in prisons and mental health institutions, detention, immigration detention facilities and the like. It is from that perspective that we approach this bill.

In addition, you might be aware that all of the judicial review cases involving women are cases that I have had the responsibility, opportunity and, in some respects, privilege of

longue peine présentent en général un risque plus faible que les autres délinquants, il semble que ce serait contre-productif et contre-intuitif de les empêcher de recourir à l'article 745.6 lorsqu'ils ont manifesté, pendant leur emprisonnement, la volonté de se réinsérer dans la société. Laisser ces délinquants en prison pendant de longues périodes sans espoir d'obtenir une libération conditionnelle anticipée pourrait en fait augmenter leur risque de récidive au moment de la mise en liberté. Les changements proposés par ce projet de loi, qui pourraient augmenter le risque auquel feraient face les Canadiens ordinaires, semblent encore une fois une curieuse façon pour le gouvernement de réaliser son objectif de mieux protéger les collectivités canadiennes.

Le projet de loi S-6 est également contre-productif dans la mesure où, même s'il n'améliore pas la sécurité de nos collectivités, il sera extrêmement coûteux. Les Canadiens ordinaires pourraient remettre en question la décision de leur gouvernement de dépenser des millions de dollars de plus pour éliminer la disposition de la dernière chance alors que cela n'améliore aucunement la sécurité ou le bien-être des autres.

Il coûte environ 101 000 \$ par année pour garder en prison un délinquant sous responsabilité fédérale, alors qu'il en coûte moins de 25 000 \$ par année pour surveiller un délinquant en libération conditionnelle ou un délinquant qui purge sa peine dans la collectivité. C'est une différence impressionnante au chapitre des coûts; en plus d'être inutile — car un prisonnier peut être libéré sans poser un risque appréciable pour la sécurité publique —, cette dépense fait également en sorte que cet argent ne pourra être affecté à d'autres options moins coûteuses et plus efficaces que nous offre la politique en matière de justice pénale.

La Société John Howard estime que le projet de loi S-6 modifierait de façon regrettable le Code criminel. L'élimination de la disposition de la dernière chance est à la fois inutile et improductive, et c'est pourquoi nous encourageons les membres du comité à rejeter le projet de loi. Merci de nous avoir donné l'occasion de vous parler ici aujourd'hui.

Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry : Merci beaucoup de nous avoir invités à nous présenter ici. Je dois vous transmettre les excuses de la présidente du conseil d'administration, Mme Lucie Joncas, qui aurait voulu pouvoir être ici avec moi.

Comme vous le savez, notre organisme travaille non seulement avec des femmes incarcérées, mais également avec des femmes marginalisées, autochtones, pauvres ou victimisées. Certaines des Sociétés Elizabeth Fry dirigent des refuges pour les femmes battues et sans abri en leur offrant les seuls services à la victime et services sociaux qu'elles peuvent trouver dans leur collectivité. Nous travaillons également avec des femmes criminalisées ou en établissement, des femmes qui se trouvent dans des prisons ou des établissements de santé mentale, des femmes sous garde, des femmes détenues dans des centres de détention de l'immigration, et cetera. C'est sous cette perspective que nous avons examiné le projet de loi.

Vous savez peut-être également que j'ai eu la responsabilité, la possibilité et, dans certains cas, le privilège de collaborer à tous les processus de révision judiciaire visant une femme. Les 11 femmes

working on. All 11 women who have been eligible to date are women that I know and with whom I have worked in conjunction with their counsel. I can tell you that only one woman has chosen not to apply.

Part of the reason we work with these women is that we recognized fairly early on while looking at the implications of section 745 that if we did not work with them, they would not even apply. They did not feel they deserved to apply. Many of them, six of the ten, who have applied had killed abusive partners and still held the remnants of the histories of their abuse. Their view is that even though they were defending themselves, they were tried and convicted at a time before we had dealt very well with battered women. I would suggest that often we still do not deal well with battered women. They are women who took responsibility and often would not agree to have their children testify. Their children were often the only witnesses to the abuse they had experienced, and so these women served sentences.

One woman, who died recently, did not apply for judicial review because she felt that when she was tried in the first instance, it was such an embarrassment and negative situation for her family, particularly her children, that she would not agree to have anyone testify. There was virtually no evidence in her favour in her defence. Even though she was convicted, when she became eligible for judicial review, there was ample support for her to apply from Correctional Service of Canada, CSC, from members of the community and from members of her deceased partner's family. She refused again because this time her grandchildren would be impacted. She died recently in prison of natural causes related to aging. I put that in context. These women, but for some of the circumstances and the state of the law and the fact that self-defence was built around a male defence, may very well not even have been convicted. Recently, we have been able to intervene in cases to prevent them from ending up convicted in such situations.

What does that have to do with this bill? It has to do with removing even that opportunity for those women to have the benefit of judicial review.

Of the women who have applied, two were not women who had killed abusive partners and two have not been deemed eligible for an earlier parole and eligibility period. All are still serving their life sentences.

You have an opportunity here not just to reject Bill S-6 but also to provide some accurate public information to members of the public and to victims. When victims are told that judicial review is a get-out-of-jail-free card, it is inaccurate. If people do not get out, are not eligible or are not even granted at the first instance by the chief justice and there is not some hope of their being able to apply and be successful, the test that is being suggested, the changed test,

qui, jusqu'ici, y ont été admissibles sont des femmes que je connais, et j'ai eu l'occasion de travailler avec elles aux côtés de leur avocat. Sachez qu'une seule femme a décidé de ne pas présenter de demande.

L'une des raisons pour lesquelles nous travaillons avec ces femmes, et nous l'avons compris assez rapidement pendant notre étude des répercussions possibles de l'article 745, c'est que, si nous n'avions pas travaillé avec elles, elles n'auraient même pas présenté de demande. Elles n'avaient pas l'impression de mériter de le faire. Une bonne partie de celles qui ont présenté une demande, soit six sur dix, avaient tué un partenaire violent et vivaient encore avec les séquelles de cette violence. Leur point de vue était que, même si elles l'avaient fait pour se défendre, elles avaient été jugées et condamnées à une époque où nous n'avions pas encore vraiment commencé à nous occuper des femmes battues. À mon avis, nous ne nous occupons toujours pas très bien des femmes battues. Ces femmes ont assumé la responsabilité de leur acte et ont même, souvent, refusé que leurs enfants témoignent. Leurs enfants étaient souvent les seuls témoins de la violence dont elles étaient victimes, alors elles purgent une peine.

L'une de ces femmes, qui est récemment décédée, a refusé de demander une révision judiciaire parce qu'elle estimait qu'au départ, lors de son procès, elle avait causé énormément d'embarras et avait placé sa famille, et en particulier ses enfants, dans une situation difficile; c'est pourquoi elle ne voulait pas que quiconque témoigne. Elle n'avait pour ainsi dire aucune preuve à présenter pour sa défense. Et, même si elle avait été condamnée, lorsqu'elle est devenue admissible à une révision judiciaire, elle a reçu en faveur de sa demande beaucoup d'appuis, du Service correctionnel du Canada — le SCC —, de membres de la collectivité et de membres de la famille de son conjoint décédé. Elle a encore une fois refusé parce que, cette fois-ci, ses petits-enfants auraient été affectés. Elle s'est éteinte récemment en prison, de causes naturelles liées à la vieillesse. Voilà le contexte. Ces femmes, n'eût été des circonstances, de l'état actuel du droit et du fait que l'on envisage la légitime défense selon une conception toute masculine, auraient très bien pu ne même pas être inculpées. Nous avons récemment réussi à intervenir, dans certaines affaires, et à empêcher que des femmes se retrouvant dans une telle situation soient inculpées.

Qu'est-ce que tout cela a à voir avec le projet de loi dont il est question ici? Cela concerne le fait d'ôter à ces femmes la possibilité de demander une révision judiciaire.

Parmi les femmes qui ont présenté une demande, deux n'avaient pas tué un conjoint violent et deux n'avaient pas été jugées admissibles à une libération conditionnelle anticipée ni à une réduction de la période d'inadmissibilité. Elles sont toutes encore en train de purger une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Vous avez ici l'occasion non seulement de rejeter le projet de loi S-6, mais aussi de fournir des renseignements exacts aux membres du public et aux victimes. On dit aux victimes que la demande de révision judiciaire revient à obtenir une carte « Vous êtes libéré de prison »; cela n'est pas vrai. Si un détenu ne peut pas sortir de prison, n'est pas admissible à la mise en liberté ou n'obtient même pas l'autorisation du juge en chef de recourir à

will take away the discretion from the very community that wants a different result, as those who support Bill S-6 would say. If you are successful and the chief justice determines that you can go forth for a judicial review, you then go before a jury from the community where you were convicted. You are going before community members from the very community where the offence occurred in the first place. You take away the discretion from those very individuals to determine whether this person deserves some opportunity to apply to get out.

One woman is the only person in the country to be successful in judicial review and be out within 18 months. For every other person I know, it has been at least 2 to 6 years of applying to the National Parole Board. Before the application, they have to complete their correctional plan of programs, which they often were not given access to in advance of their review date because they were lifers and expected to be in for 10 years. They are not the first on the list and are in fact the last on the list for the programs.

As mentioned, they would have to complete the required programs in order to get a positive recommendation from CSC in order to then apply to the National Parole Board for its consideration. Of those successful in getting to that stage and day-paroled to a halfway house, most have stayed at least two or three years, even though the parole ineligibility cut said they were immediately full-parole eligible. One has gone out immediately to full parole and continues to do well. She works in the area, contributes to the community, and is a tax-paying member, but she is still a woman serving a life sentence. Every time she goes more than 50 kilometres out of her radius, she must get approval and everything documented about where she is going and what she is doing.

You have heard many legal arguments before the committee. I do not need to repeat them. In practical ways, it is important for you as senators with a fiduciary responsibility to Canadians to ensure that the Charter is upheld, that we have due process entitlements upheld and that we have a fair process in being aware of what is happening on the ground with these reviews. I appreciate that Ms. Bird has shared some of that.

It might be of interest to you to know how many individuals contribute back to the community once they have gone out. None of the women we work with has been re-convicted. A number of them have gone back into the prisons to assist other women. They

cette procédure et qu'il n'a aucun espoir de pouvoir présenter une demande et de la voir acceptée, les nouveaux paramètres que l'on propose, les paramètres modifiés, supprimeront le pouvoir discrétionnaire de la collectivité qui, justement, veut un résultat différent, comme le diraient les gens qui soutiennent le projet de loi S-6. Si votre démarche réussit et que le juge en chef détermine que vous pouvez présenter une demande de révision judiciaire, vous devrez vous présenter devant un jury formé de membres de la collectivité où vous avez été inculpé. Vous vous présentez donc devant des membres de la collectivité où l'infraction a été commise. Mais ces mêmes personnes n'auront plus le pouvoir discrétionnaire de déterminer si vous méritez d'avoir la possibilité de demander à être libéré.

Une seule femme au pays a réussi à présenter une demande de révision judiciaire et à sortir de prison dans un délai de 18 mois. Pour toutes les autres personnes que j'ai connues, il a fallu de deux à six ans pour présenter une demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Avant de le faire, elles ont dû mener à terme leur plan correctionnel, même si les programmes n'étaient pas toujours accessibles avant la date de la révision, puisque, comme elles devaient purger une peine d'emprisonnement à perpétuité, on s'attendait à ce qu'elles restent en prison pendant dix ans. Elles n'étaient pas inscrites les premières sur la liste d'accès aux programmes, elles étaient plutôt en fin de liste.

Comme on l'a déjà mentionné, elles doivent terminer les programmes exigés si elles veulent obtenir du SCC une recommandation positive qui leur permet de soumettre leur demande à l'examen de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Parmi les personnes qui ont franchi cette étape et qui ont obtenu une semi-liberté pour s'installer dans une maison de transition, la plupart ont dû y rester au moins deux ou trois ans, même si la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle totale était terminée et qu'elles étaient immédiatement admissibles à une libération conditionnelle totale. L'une de ces femmes a obtenu immédiatement une libération conditionnelle totale et continue à bien se comporter. Elle travaille dans la région, contribue à la vie communautaire et paie ses impôts, mais elle est toujours une femme qui purge une peine d'emprisonnement à perpétuité. Elle doit demander la permission chaque fois qu'elle s'éloigne de plus de 50 kilomètres du périmètre qu'elle doit respecter, et elle doit documenter tout ce qu'elle fait et tous les endroits où elle se rend.

De nombreux arguments juridiques ont été présentés à votre comité. Je n'ai pas besoin de les répéter. Concrètement, il est important, en tant que sénateurs ayant une responsabilité fiduciaire envers les Canadiens, que vous puissiez vous assurer que la Charte soit respectée, que le droit à l'application régulière de la loi soit maintenu et que nous puissions mettre en œuvre un processus équitable de façon que tous sachent ce qui se passe réellement dans le cadre de ces révisions. Je suis heureuse que Mme Bird ait abordé le sujet.

Vous aimeriez peut-être savoir combien de personnes redonnent à la collectivité une fois qu'elles sont sorties de prison. Aucune des femmes avec lesquelles nous travaillons n'a été condamnée une autre fois. Un certain nombre sont retournées

assist in rehabilitative efforts with young people in the community and try to contribute in a way that is meaningful. A number of them have reconnected with those who would be characterized as victims. I say “characterized” because the victims are the people who are dead. It is important for you to think about the long-term implications of changing this measure and removing that opportunity for those who earn their way out. As has been said, in our experience, if people have no hope of going forward, in fact they do not go forward. To re-enter the community, there are rigorous tests at many stages from the chief justice to the jury to Correctional Service of Canada to the National Parole Board and in the community through the halfway houses.

[Translation]

Patrick Altimas, Managing Director, Association des services de réhabilitation sociale du Québec: Thank you, Madam Chair. I am glad I kept my opening comments very brief, because had I gone into more detail, I might have repeated what colleagues have said before me.

Therefore, I will be brief. On behalf of the ASRSQ and its members, I would like to thank the committee for inviting us to present our views on Bill S-6.

Established in 1962, our association represents 58 community organizations who do not fantasize about rehabilitation and who, for the last 50 years, have been working on a daily basis with offenders to foster their rehabilitation.

As I said, the ASRSQ has 58 members, meaning that there are more than 800 employees all across the province and more than 500 volunteers who work with approximately 35,000 offenders every year including some — many — who are sentenced to life in prison.

If the committee asked me to make one very brief comment on Bill S-6, which proposes to repeal the faint hope clause, it would be: “Why?”, and I could simply stop there. But I will go further than that.

The fact is that, in terms of the goals it sought to achieve, the experience since 1976 — when this clause was included for the first time — has been a success. When something works, you do not normally change it. As the expression goes in English: If it's not broken, don't fix it.

The statistics that have been provided to this committee — and I do not intend to go over them again — indicate that there has been no abuse of the system, considering that only 180 applications for judicial review before a judge and jury have been heard, out of a possible 1,062, or 17 per cent. Of that number, 33 applications were dismissed, representing barely 3 per cent of all eligible cases.

Finally, the vast majority of offenders who are released following a judicial review continue to live as law-abiding citizens and there have been no cases of repeat murder offences that we might have cause to regret. So, why?

dans les prisons pour aider d'autres femmes. Elles participent à des efforts de réinsertion avec des jeunes de la collectivité et essaient d'apporter une contribution utile. Un certain nombre d'entre elles ont repris contact avec des personnes que l'on pourrait appeler des victimes. Je dis « que l'on pourrait appeler des victimes », parce que les vraies victimes sont mortes. Il est important que vous réfléchissiez aux conséquences à long terme de la modification de cette mesure et de la suppression de la possibilité pour certaines personnes de gagner leur libération. Comme on l'a déjà dit, selon notre expérience, une personne qui n'a aucun espoir d'avancer, en fait, n'avancera pas. La réinsertion dans la collectivité se fait en fonction de critères rigoureux et suppose de nombreuses étapes dont sont responsables le juge en chef, le jury, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations correctionnelles et, dans la collectivité, les maisons de transition.

[Français]

Patrick Altimas, directeur général, Association des services de réhabilitation sociale du Québec : Merci, madame la présidente. Je suis content d'avoir gardé mes commentaires très brefs, parce que si j'étais allé dans le détail, je n'aurais pu que répéter ce que mes collègues viennent de dire.

Je serai donc bref. Au nom de l'ASRSQ et de ses membres, je remercie le comité de l'invitation faite pour partager avec vous nos réflexions en rapport avec le projet de loi S-6.

Notre association créée en 1962, regroupe 58 organismes communautaires qui ne fantasment pas sur la réhabilitation et qui, depuis près de 50 ans, vivent dans le quotidien avec les délinquants, et la réhabilitation.

Comme je viens de le dire, l'ASRSQ est composée de 58 membres, ce qui veut dire qu'il y a au-delà de 800 employés qui travaillent à travers la province, au-delà de 500 bénévoles qui travaillent auprès d'environ 35 000 contrevenants chaque année, dont certains — plusieurs — ont obtenu une sentence à perpétuité.

Si le comité me demandait de déposer un bref commentaire concernant le projet de loi S-6 qui vise à éliminer la clause de la dernière chance, ce serait : « Pourquoi? », et je pourrais m'arrêter là. Mais je vais continuer.

En effet, lorsqu'on constate l'expérience vécue depuis l'inclusion de cette clause en 1976 par rapport aux objectifs visés, on peut parler de succès. Alors quand quelque chose fonctionne, normalement on ne le change pas. Comme on dit communément en anglais : If it's not broken, don't fix it.

Les statistiques déposées déjà devant ce comité, et je ne les répéterai pas, laissent voir qu'il n'y a pas eu d'abus du système, si l'on considère que seules 180 demandes de révision devant un juge et un jury ont été entendues, sur une possibilité de 1 062, soit 17 p. 100. De ce nombre, 33 demandes ont été rejetées, soit à peine 3 p. 100 des cas admissibles.

Finalement, la très grande majorité des délinquants remis en liberté suite à une révision judiciaire continue de vivre en tant que citoyen respectueux des lois et aucun cas de récidive de meurtre n'est à déplorer. Alors pourquoi?

One of the interesting features that would disappear if the possibility of judicial review were to be removed — and my colleague referred to this — is the possibility for community representatives — in other words, the jury — to express its views on the potential rehabilitation of a member of that community. That option would no longer exist.

As for the victims, who are mentioned repeatedly in the government's arguments, it seems the government is more interested in nurturing the conflict between the victim and the offender than in defusing it, so that healing to occur. I am sure everyone will agree that the victims need service and assistance throughout the judicial process.

But how would repealing the faint hope clause assist the victims? How would keeping offenders in prison for extended periods of time help to defuse the conflict between the offender and the victims, and allow healing to occur?

The experience of ASRSQ member organizations in every way reflects the already noted success of the faint hope clause. We see no valid argument that could possibly militate in favour of its repeal. I said I would be brief, and I was.

The Chair: Thank you very much; thank you all.

[English]

Senator Carstairs: Ms. Pate, I was very interested in your details about the years that it takes them to get out. I think there is a fallacy that with a 15-year sentence, everyone gets out at 15 years. If there is 25-year eligibility for parole, everyone gets out at 25 years.

Of the 10 cases that you dealt with, I think you said one had gotten out 18 months from the time she had received approval. How long did it take her to get the approval, however?

Ms. Pate: In that case, she had done all of her programs. She started and insisted all the way through. She came in with post-secondary education. That is significant. Unlike one of the women, who had an intellectual disability, who understood nothing, had done none of the programs and took one of the longest periods of time, more than four years, this educated woman insisted on taking the programs, used the grievance programs, participated in all of her programs, had everyone's recommendation. She had a lawyer in place, and on the day of her fifteenth anniversary of her conviction, her application was filed. Then the hearing was scheduled within five or six months. Luckily it was a slow time. It was in Winnipeg, and it was a slow court time. She had a summer hearing. Within a year she had the decision, and then within six months was before the board and had recommendations from everyone to get out. That was the earliest I know of. I do not know of any men who have been able to get out that early.

Un des éléments intéressants qu'on éliminera si on enlève la possibilité de révision judiciaire — et ma collègue en a parlé — c'est la possibilité donnée à des représentants de la communauté, soit le jury, de se prononcer sur la réhabilitation possible d'un membre de cette communauté. Donc on éliminerait cette possibilité.

Sur la question des victimes qui revient souvent dans l'argumentaire du gouvernement, il semble bien que celui-ci soit davantage motivé à entretenir le conflit entre la victime et le contrevenant que par un désir d'apaiser ce conflit afin de permettre une guérison. Que les victimes aient besoin de service et d'assistance durant tout le processus judiciaire, tout le monde en conviendra.

En quoi l'élimination de la clause de la dernière chance aidera les victimes? En quoi le maintien en incarcération prolongée contribuera à apaiser le conflit entre le contrevenant et les victimes, et à permettre la guérison?

L'expérience vécue par les organismes communautaires membres de l'ASRSQ reflète en tous points le succès dénoté de l'application de la clause de la dernière chance. Nous ne voyons donc aucun argument valable militant en faveur de son élimination. J'avais dit que je serais bref et je l'ai été. Merci.

La présidente : Merci beaucoup, merci à vous tous.

[Traduction]

Le sénateur Carstairs : Madame Pate, j'ai trouvé très intéressants les détails que vous nous avez donnés au sujet du nombre d'années qu'elles mettent à sortir. Je crois que c'est une erreur de croire qu'une personne qui a été condamnée à 15 ans sortira nécessairement après 15 ans. Si une personne est admissible à la libération conditionnelle après 25 ans, elle l'obtiendra nécessairement après 25 ans.

Vous avez dit, je crois, que, parmi les dix personnes dont vous vous êtes occupée, une seule a réussi à obtenir sa libération 18 mois après avoir reçu son approbation. Mais combien de temps lui a-t-il fallu pour obtenir cette approbation?

Mme Pate : Cette personne avait terminé tous les programmes qu'elle devait suivre. Elle avait commencé et a persévéré tout au long. À son arrivée, elle avait déjà fait des études postsecondaires. C'est important. Contrairement à l'une des autres femmes, qui avait un handicap intellectuel, ne comprenait rien, n'avait suivi aucun des programmes et avait attendu le plus longtemps, plus de quatre ans, cette femme instruite a insisté pour suivre les programmes, a eu recours aux mécanismes de règlement des griefs, a terminé tous ses programmes et a reçu une recommandation de tous les intervenants. Elle pouvait compter sur les services d'un avocat, et elle a présenté sa demande le jour du quinzième anniversaire de sa condamnation. L'audience a eu lieu quelque cinq ou six mois plus tard. Heureusement, c'était une période creuse. C'était à Winnipeg, et, du côté des tribunaux, c'était tranquille. Son audience a eu lieu pendant l'été. Elle a appris la décision moins d'un an plus tard, puis, après six mois, s'est présentée devant la Commission avec des lettres de recommandation de tous les intervenants, qui étaient en faveur de sa sortie. Je n'ai connaissance d'aucun autre cas où cela s'est déroulé plus rapidement. Je ne connais pas non plus d'hommes qui ont réussi à sortir aussi rapidement.

On the other hand, the woman with the intellectual disability had done virtually none of her programs, and none of the paperwork was ready to go on her fifteenth anniversary. It was not ready until a few months past her seventeenth anniversary. It was another year before it was in court, and it was almost 19 years before she was able to go out into the community. She continues to go back and forth into halfway houses because of her intellectual disability and the need for support. She was the first one in Alberta.

Senator Carstairs: I would suspect that the second case is more typical of the prison personnel than the first case, the woman with a post-secondary education. I asked Correction Service of Canada the other day how these people who will still be allowed to apply will get all of this done in 90 days. The answer was there is documentation in the library.

Ms. Pate, do you have any statistics on the literacy rates of the majority of inmates in our correctional facilities?

Ms. Pate: The literacy rates have gone down since 1992 when post-secondary education was removed from our federal penitentiaries. Right now there is a move to get everyone up to a general equivalency diploma, GED, level, which is equivalent to Grade 12. The average is anywhere between Grade 5 and Grade 8 in many institutions. Again, it depends on the population. We have increasing numbers of people with mental health issues, so even if they have an education, they may not be able to cope or move through. If they are housed in the more secure areas, such as segregation, they may not have access to programs anyway, even if they are able or want to take them.

This will have a disproportionate impact on any Aboriginal women who are eligible, and certainly for the one Aboriginal woman who has applied it was a challenge. In fact, she still is in a halfway house. She is raising her grandchildren and tried to do it whilst having two residences because everyone is supportive of her moving out, but it was a high-profile case and so there is a lot of reticence. She is now approaching her nineteenth anniversary as well.

Senator Carstairs: In this 90-day provision, which is not even negotiable or debatable — it is 90 days or nothing — you wait another five years before you can make an application. Is that realistic? You work with these prisoners all the time. Can they do this in 90 days?

Ms. Pate: We are in the Federal Court of Appeal right now trying to get Ashley Smith's files, and it has been three years and waiting. I do not know how prisoners could access their own files.

Par contre, la femme qui avait un handicap intellectuel n'avait pratiquement pas suivi de programmes, et, le jour de son 15^e anniversaire de condamnation, aucun des papiers nécessaires n'avait été rempli. Ces papiers n'ont été prêts que quelques mois après le 17^e anniversaire. Il a fallu encore une autre année avant qu'elle comparaisse devant un tribunal, et il s'est écoulé presque 19 ans avant qu'elle ne réussisse à retourner dans la collectivité. En raison de son handicap intellectuel et du fait qu'elle a besoin de soutien, elle retourne continuellement dans les maisons de transition. Elle a été la première en Alberta.

Le sénateur Carstairs : J'imagine que, parmi la population carcérale, le second cas est plus courant que le premier cas, celui de la femme qui a étudié au-delà du niveau secondaire. L'autre jour, j'ai demandé à un représentant du Service correctionnel du Canada comment les personnes qui auront toujours le droit de présenter une demande arriveront à faire tout cela en 90 jours. On m'a répondu que toute la documentation nécessaire se trouvait à la bibliothèque.

Madame Pate, avez-vous des statistiques sur le niveau d'alphabétisation de la plupart des détenus se trouvant dans nos établissements correctionnels?

Mme Pate : Le niveau d'alphabétisation diminue depuis 1992, depuis que les pénitenciers fédéraux ont supprimé les programmes d'éducation postsecondaire. À l'heure actuelle, on essaie de faire en sorte que tout le monde obtienne un diplôme d'équivalences secondaires, c'est-à-dire l'équivalent de la 12^e année. Dans bien des établissements, la moyenne se situe entre la cinquième et la huitième années. Encore une fois, cela dépend de la population. La population carcérale compte un nombre croissant de gens qui ont des problèmes de santé mentale; peu importe leur niveau d'études, ils ne sont pas toujours capables de composer avec leur situation ou de progresser. Et s'ils sont placés dans des zones plus protégées, par exemple en isolement, ils n'ont peut-être même pas accès aux programmes de toute façon, même s'ils pouvaient ou voulaient les suivre.

Cette situation aura une incidence disproportionnée sur les femmes autochtones admissibles, et la seule femme autochtone qui a présenté une demande jusqu'ici a certainement dû relever tout un défi. De fait, elle se trouve toujours en maison de transition. Elle élève ses petits-enfants et s'efforce de le faire même si elle habite à deux endroits — parce que tout le monde est en faveur de sa libération —, mais son affaire a été très médiatisée, et c'est pourquoi il y a beaucoup de réticence. Pour elle, cela fera aussi bientôt 19 ans.

Le sénateur Carstairs : Selon cette disposition sur le délai de 90 jours, qui n'est ni négociable ni sujet à discussion — c'est 90 jours, point final —, une personne devra attendre encore cinq ans avant de présenter une autre demande. Est-ce que c'est réaliste? Vous travaillez tous les jours avec ces détenues. Peuvent-elles y arriver en 90 jours?

Mme Pate : Cela fait trois ans que nous sommes devant la Cour d'appel fédérale afin d'obtenir les dossiers d'Ashley Smith; nous attendons toujours. Je ne sais pas comment les prisonniers peuvent accéder à leurs propres dossiers. C'est une difficulté que nous avons, à l'heure actuelle. Et nous ne sommes pas les seules.

We have that difficulty right now. It is not just “we.” We have 17 regional advocates across the country. I am involved in every one of those cases. Fortunately, the numbers of women are smaller.

Part of the reason we are involved is because it needs that kind of push. If you cannot get access to a telephone to call a lawyer, how do you know who can do a judicial review to start with? If you do not have access to your own files, how do you proceed? Increasingly, some of the institutions will not allow prisoners to keep their own files because of fear of privacy or confidentiality, which is a laudable concern, but there is a provision; they would have a lockbox. However, the overcrowding means they do not have room for a lockbox to keep their papers.

I would be very surprised. It would be the rare woman like the one I mentioned who had a post-secondary education who might be able to achieve that in the 90 days. Most of them would not be able to. Even with the best intention and best support of correctional staff right now, we see that people are not having the assessments done that are supposed to be done within 90 days when they come into an institution, and there is not all the baggage of 15 years of serving time to sort through in that context.

Some of the delays I mentioned have been caused by Correction Service of Canada trying to find a parole officer to do the report that CSC must send to the court to be considered. Sometimes those have taken six months or more to complete.

[Translation]

Senator Carignan: My question is addressed to Ms. Pate. I want to be sure I understood her testimony, which was that 11 women were likely to apply under the “faint hope clause”. One of them did not apply because she died and the other 10 did not either, to avoid upsetting their child by forcing him or her to testify. Did I understand your testimony correctly?

[English]

Ms. Pate: No, I am sorry that I was not clear. Of the ten women, one is in the process of applying now, nine have gone through the process, and one has not applied at all.

Senator Angus: She subsequently died.

Ms. Pate: She subsequently died. Of the ten in process, in one case we do not have a decision yet because it is just in process. Of the nine who have applied, seven have been successful, which is higher than the general rate, and it is partly because, since the beginning, we have intervened to go and find all of the women who are serving life 25 and try to assist them through the process from the beginning of their sentence.

À l'échelle du pays, nous comptons 17 représentants régionaux. Je m'occupe de chacun de ces dossiers. Heureusement, les femmes sont moins nombreuses.

Nous nous occupons de cela en partie parce que nous devons donner ce coup de pouce. Si vous n'avez pas accès à un téléphone et que vous ne pouvez pas appeler un avocat, comment saurez-vous qui peut s'occuper d'une révision judiciaire? Si vous n'avez pas accès à vos propres dossiers, comment allez-vous procéder? Les établissements pénitentiaires refusent de plus en plus de laisser les prisonniers conserver leurs propres dossiers, de crainte que surviennent des problèmes relatifs à la protection des renseignements personnels; c'est une préoccupation louable, mais il y a une solution : les détenus peuvent avoir un coffre de sûreté. Toutefois, en raison de la surpopulation, ils n'ont même pas de place pour conserver leurs dossiers dans un coffre de sûreté.

Cela me surprendrait beaucoup. Les femmes qui pourraient le faire en 90 jours, comme celle dont j'ai parlé, qui avait fait des études postsecondaires, feraient figure d'exception. La plupart n'en seraient pas capables. Même avec les meilleures intentions et avec le meilleur appui du personnel correctionnel, actuellement, nous constatons que les gens ne font pas l'objet d'une évaluation, alors que cela doit être fait dans les 90 jours suivant leur arrivée dans un établissement, et on n'a pas, dans ce contexte, à se pencher sur un dossier qui s'est constitué sur plus de 15 ans d'incarcération.

Certains des retards dont j'ai parlé sont dus au Service correctionnel du Canada, qui essaie de trouver un agent de libération conditionnelle qui se chargera de préparer le rapport que le SCC doit soumettre à l'examen du tribunal. Il faut parfois six mois ou plus pour préparer ce rapport.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma question s'adresse à Mme Pate. Je veux être sûr d'avoir bien compris votre témoignage; à savoir que 11 femmes étaient susceptibles d'avoir recours à la demande « de la dernière chance ». Une d'entre elles ne l'a pas fait parce qu'elle est décédée et les dix autres ne l'ont pas fait non plus pour ne pas faire témoigner leur enfant et ainsi les perturber. Est-ce que j'ai bien compris votre témoignage?

[Traduction]

Mme Pate : Non, je m'excuse si je n'ai pas été assez claire. Sur les dix femmes dont je parle, une est en train de présenter sa demande, et neuf ont terminé le processus : une autre femme n'a pas présenté de demande du tout.

Le sénateur Angus : Et elle est aujourd'hui décédée.

Mme Pate : Elle est décédée. Sur les dix femmes qui ont entamé le processus, il y a un dossier sur lequel aucune décision n'a encore été rendue, le processus n'étant pas terminé. Sur les neuf autres qui ont présenté une demande, sept ont vu leur demande accueillie, taux supérieur au taux d'ensemble, ce qui tient en partie au fait que, depuis le début, nous nous en sommes occupés et nous avons trouvé toutes les femmes qui purgent une peine d'emprisonnement à vie — 25 ans — afin de les aider pendant le processus, dès le début de leur peine.

[Translation]

Senator Carignan: You seemed to be saying that some had refused to move forward with their application in order not to upset their children, who might have been called upon to testify. That was the part I wanted to be sure I had understood correctly.

[English]

Ms. Pate: The woman who would not apply, even though she had a very strong case, was supported by Corrections because of that reason. I apologize for my lack of clarity, but I was linking it to why there are a number of women in there. Six of the eleven are women who had been involved in the deaths of abusive partners. They are women who we would argue could have had the benefit of self-defence arguments that were not put forward, could have had the benefit of defence of others that were not put forward, or at the very least may have had provocation, or there may have been a possibility of a guilty plea to manslaughter in some of those cases. Those are some of the reasons we started to intervene as well, because we used that information to assist women who were going through the trial process.

[Translation]

Senator Carignan: That is interesting, because the decision-making process that these women refused to involve themselves in, in order that their children, the victims, would not be forced to testify, reflects exactly the same reasoning the government is invoking to withdraw the right to apply under the “faint hope clause”. The whole idea is to avoid forcing victims to have to constantly face their family’s or their child’s aggressor, and to have to testify again and again. So I found it interesting that you referred in your testimony to cases of women who had made this decision on their own out of a desire not to force their victims to relive what happened. I wanted to clarify that position.

[English]

Ms. Pate: If I could clarify, it is a very different issue, I would suggest, when women are uncomfortable standing up for their rights, in situations where they have been the victims of violence, because of broader societal attitudes that condemn them for the abuse they have experienced. I teach a course at the law school on defending battered women on trial for this reason as well, because we know that often the women are not supported in their own families. They are expected to deal with whatever the situation is, not air their dirty laundry, so to speak.

Police may not come when called. There are a number of cases involving Aboriginal women where they may have called two or three times and no police come until someone is dead. There is lots of evidence of that. We know that even when police do come, the women are increasingly likely to be charged themselves if they have used any kind of defensive force, and we know that women are at greatest risk when they try to leave a relationship. Given

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous sembliez dire que certaines avaient refusé d’aller de l’avant avec la demande pour ne pas déranger leurs enfants qui auraient pu être témoins. C’est cette partie que je voulais être certain d’avoir bien comprise.

[Traduction]

Mme Pate : La femme qui ne voulait pas présenter de demande, même si elle avait un dossier très solide, avait l’appui du Service correctionnel pour cette raison. Je suis désolée de ne pas avoir été plus claire, mais j’essayais d’établir un lien avec les facteurs qui ont mené ces femmes en incarcération. Six de ces onze femmes avaient été impliquées dans la mort d’un conjoint violent. On pourrait faire valoir que ces femmes auraient pu utiliser l’argument de la légitime défense, mais ne l’ont pas fait, qu’elles auraient pu bénéficier du témoignage d’autres personnes d’autres personnes, mais ne l’ont pas fait, ou, à tout le moins, qu’elles auraient pu dire qu’on les avait provoquées, et il aurait été possible, pour certaines d’entre elles, de plaider coupable à une accusation d’homicide involontaire. Ce sont là quelques-unes des raisons pour lesquelles nous avons commencé à nous occuper de ces dossiers, car nous avons utilisé ces informations pour aider les femmes pendant leur procès.

[Français]

Le sénateur Carignan : C’est tout de même intéressant parce que le processus de décision auquel ces femmes ont refusé, c’est-à-dire ne pas forcer leurs enfants victimes à venir témoigner, c’est exactement le même fondement sur lequel le gouvernement se base pour retirer ce droit de recours à la « demande de la dernière chance ». C’est justement pour éviter aux victimes d’avoir continuellement à faire face à l’agresseur de leur famille ou de leur enfant et pour leur éviter d’avoir à témoigner de nouveau. Je trouvais donc intéressant que, dans votre témoignage, vous fassiez part de cas de femmes qui avaient elles-mêmes fait ce processus de décision et qui ne voulaient pas faire vivre cela à leurs victimes. Je voulais clarifier cette position.

[Traduction]

Mme Pate : Laissez-moi clarifier cela; c’est à mon avis un problème tout à fait différent que celui des femmes qui se sentent gênées de défendre leurs droits, lorsqu’elles ont elles-mêmes été victimes de violence, en raison des attitudes sociétales répandues qui les condamnent pour la violence dont elles ont été victimes. Je donne à l’école de droit un cours sur la défense des femmes battues devant les tribunaux, car nous savons que, bien souvent, ces femmes ne sont même pas soutenues par les membres de leur propre famille. On s’attend à ce qu’elles règlent leurs problèmes toutes seules, quels qu’ils soient, autrement dit, qu’elles lavent leur linge sale en famille.

La police ne se présente pas toujours immédiatement lorsqu’on l’appelle. Il y a eu plusieurs cas où des femmes autochtones ont appelé deux ou trois fois, et la police n’est venue que lorsqu’il y avait eu un décès. Les preuves à ce sujet ne manquent pas. Nous savons que, même si la police se présente, il est de plus en plus probable que les femmes soient elles-mêmes inculpées si elles se sont défendues par la force d’une façon quelconque, et nous

what we know about battering and abuse, it should not be a surprise that women then are not willing in their trials, or at any time, to put their children in greater harm's way, because they sometimes have internalized those sexist attitudes about how women deserve what they get sometimes when they are in violent relationships. It is a very different thing than saying victims are asking for it.

[Translation]

Senator Carignan: But there is a commonality there; they do not want their children to have to relive those extremely traumatic events.

[English]

Ms. Pate: That is true. However, I would suggest there is a significant flaw in our system when women will not be given the full benefit of the law of defence and will not be protected in the first instance by police and by our system, and then we further compound that punishment, essentially.

[Translation]

Senator Carignan: My second question is addressed to Mr. Altimas. With respect to the rate of recidivism, you said this had been quite successful because none of the offenders who were released had committed another murder. But how are you able to conclude that there were no murders? Simply because they were not arrested for murder? The fact is that they may have committed murder, but we just do not know.

Mr. Altimas: That is speculation. Personally, I do not engage in speculation when I am looking at empirical data. That kind of argument suggests to me that if we speculated about this and that, there are a great many things we would probably not do or that we would change. I have to base myself on factual data, which show that among individuals who were released on parole following a judicial review process, there were no repeat offences involving the same type of murder offence. I have no reason to believe that there were and I have no intention of speculating on that.

Senator Carignan: The statistics show that there were no new murder charges laid against these individuals.

Mr. Altimas: Yes, that is my observation.

The Chair: I believe Ms. Osmok would also like to comment.

[English]

Ms. Osmok: It is important to remember that the people we are talking about continue to be under supervision while in the community. They are still reporting to the parole officer on a regular basis, and other conditions may well be imposed that they need to abide by as well. These people are certainly not disconnected from the judicial system.

savons que les femmes courent le plus grand risque lorsqu'elles tentent de mettre fin à une relation. Compte tenu de ce que nous savons au sujet de la violence sous toutes ses formes, nous ne devons pas être surpris de constater que les femmes ne veulent pas, pendant leur procès ni à aucun autre moment, mettre leurs enfants dans une situation encore plus dangereuse, car elles ont parfois intériorisé ces attitudes sexistes selon lesquelles les femmes qui entretiennent une relation marquée par la violence méritent ce qui leur arrive. C'est très différent de dire que les victimes ont voulu ce qui leur arrive.

[Français]

Le sénateur Carignan : Il y a quand même un point commun; elles ne veulent pas faire revivre cette situation extrêmement dramatique à leurs enfants.

[Traduction]

Mme Pate : C'est vrai. Cependant, j'avancerais que notre système présente un défaut important, puisque les femmes ne peuvent pas utiliser pleinement le droit de la défense et qu'elles ne sont protégées au départ ni par la police ni par notre système, ce qui, au fond, s'ajoute à leur châtement.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma deuxième question s'adresse à M. Altimas. Concernant le taux de récidive, vous avez tout de même évoqué un certain succès parce que les personnes qui ont été libérées n'ont pas récidivé avec le meurtre. Comment faites-vous pour en conclure qu'il n'y a pas eu de meurtre? Parce qu'ils n'ont pas été arrêtés pour meurtre tout simplement? Parce que dans le fond, ils en ont peut-être commis, mais on ne le sait pas.

M. Altimas : C'est de la spéculation. Moi, je ne fais pas de spéculation lorsque j'observe les données empiriques. Ce genre d'arguments me fait penser que si on spéculait sur un paquet de choses, il y a un paquet de choses que l'on ne ferait probablement pas ou que l'on changerait. Je dois me baser sur des données factuelles qui démontrent que dans le cas de personnes qui ont obtenu une remise en liberté suite à un processus de révision judiciaire, il n'y a pas eu de récidive du type de meurtre. Je n'ai pas de raison de croire qu'il y en ait eu et je ne spéculerai pas à ce sujet.

Le sénateur Carignan : Les statistiques démontrent qu'il n'y a pas eu de nouvelles accusations de meurtre portées contre ces gens.

M. Altimas : C'est ce que j'observe.

La présidente : Je pense que Mme Osmok voulait également répondre.

[Traduction]

Mme Osmok : Il est important de ne pas perdre de vue le fait que les personnes dont nous parlons continuent à être surveillées lorsqu'elles se retrouvent dans la collectivité. Elles doivent toujours se présenter régulièrement devant un agent de libération conditionnelle et respecter les autres conditions qu'on peut leur imposer. Ces personnes ne sont certainement pas affranchies du système judiciaire.

[Translation]

Senator Carignan: Yes, but we know that they can commit crimes even when they are under supervision, and we are aware of such things having occurred. In fact, while there may not have been repeat offences involving murder, other types of crimes were committed. The rate is lower.

[English]

Senator Wallace: Thank you very much for your presentations. Ms. Pate, I might direct my question to you. I know you have been before our committee on other bills, and I am quite familiar with the work you do, and it is very important work. As you reminded us today, the Elizabeth Fry Societies are there to provide support and assistance to victims. Of anyone here, you are well familiar with victimization, the devastating psychological impact that can have on people, and you know that as a society we have to respond in an appropriate way to victims.

I know you are well aware that one of the justifications for Bill S-6 is to respond in some way, hopefully an appropriate way, to victims of crime. It is to attempt to try to find — as imperfect as it is — the balance between protecting society, properly addressing the rights of those convicted and involving rehabilitation, and of course the rights of victims of crime, the families of victims, and in the case of first-degree murder, victims who had absolutely nothing to do with the offence and the devastation that was brought upon them but which they have to live with for the rest of their lives. You have experience dealing with victims and know the devastation they suffer. Many victims' organizations and families of victims have advocated strongly for Bill S-6.

Do you find that both the process that is now followed to implement the faint hope clause and the minimum period of incarceration, which would be 15 years for first-degree murder, are inappropriate in that they do not reflect a proper denunciation or penalty for taking a life? That is what the government is hearing and is trying to respond to appropriately. Is that not an appropriate consideration of the government? Is it not appropriate that Bill S-6 address the concerns of victims? I address this to you because I know you understand the psychology of victims.

Ms. Pate: It is always important to be concerned about the issues victims face. Changing the law to reflect the views of certain victims may not always be appropriate. The average sentence served for first degree murder is 28.4 years. That is extraordinary in the world. There are jurisdictions in the United States and some other places, the regimes of which we have never professed to want to follow, that have capital punishment. We increased the

[Français]

Le sénateur Carignan : Oui, mais on sait qu'ils peuvent commettre des crimes même en étant surveillés et nous sommes au fait de telles situations. D'ailleurs, il n'y a pas de meurtres qui ont été commis à nouveau, mais d'autres types de crimes ont été commis quand même. Le taux est moins élevé.

[Traduction]

Le sénateur Wallace : Merci beaucoup pour vos exposés. Madame Pate, je crois que ma question s'adresse à vous. Je sais que vous avez déjà comparu devant notre comité au sujet d'autres projets de loi, et je connais assez bien le travail que vous faites, et c'est un travail très important. Comme vous nous l'avez rappelé aujourd'hui, les Sociétés Elizabeth Fry ont pour objectif d'appuyer et d'aider les victimes. Parmi toutes les personnes ici présentes, vous êtes particulièrement sensibilisée au phénomène de la victimisation et à l'effet psychologique dévastateur qu'elle peut avoir sur certaines personnes, et vous savez qu'en tant que société, nous devons intervenir de façon appropriée auprès des victimes.

Je sais que vous êtes tout à fait au courant du fait que le projet de loi S-6 se justifierait entre autres par l'objectif d'intervenir d'une façon ou d'une autre, qu'on espère appropriée, auprès des victimes d'actes criminels. Il reflète une tentative de trouver un équilibre — si imparfait soit-il — entre le besoin de protéger la société, le besoin de respecter de façon appropriée les droits des personnes condamnées — ce qui englobe la réinsertion sociale — et, évidemment, le besoin de respecter les droits des victimes, et des familles de ces victimes, ce qui, dans le cas d'un meurtre au premier degré, concerne des victimes qui n'ont absolument rien à voir avec l'infraction et son effet dévastateur dans leur vie, lequel se fera sentir jusqu'à la fin de leurs jours. Vous travaillez avec des victimes, et vous savez quels ravages elles ont subis. De nombreuses organisations de défense des victimes et des droits des familles des victimes ont dit haut et fort qu'elles appuyaient le projet de loi S-6.

Estimez-vous que les deux processus actuellement mis en œuvre, en ce qui concerne la disposition de la dernière chance et la période minimale d'incarcération, qui serait de 15 ans pour un meurtre au premier degré, sont inadéquats en ce qu'ils ne reflètent pas une peine exemplaire pour avoir pris une vie? C'est ce que le gouvernement entend, et c'est à cela qu'il essaie de réagir de façon adéquate. N'est-ce pas là une préoccupation adéquate pour le gouvernement? N'est-il pas approprié que le projet de loi S-6 tienne compte des préoccupations des victimes? Je vous pose cette question, car je sais que vous comprenez la psychologie des victimes.

Mme Pate : Il est toujours important de se préoccuper des problèmes auxquels les victimes font face. Cependant, modifier la loi en fonction de l'opinion de certaines victimes n'est peut-être pas toujours une bonne chose à faire. Pour un meurtre au premier degré, une peine moyenne dure 28,4 ans. Cela fait figure d'exception dans le monde. Il existe à certains endroits, aux États-Unis et dans d'autres pays, des régimes que nous n'avons

parole ineligibility period when we got rid of capital punishment, and we instituted faint hope specifically to have some ability to tailor in situations where it is appropriate. Victims have an opportunity to voice their concerns.

I am not sure whether you are aware that my daughter's father's father was murdered. We deal with the impact of that in many ways. When my daughter's father testified at the time of the 1996 proposed amendments, there were some who felt that he was not the appropriate victim. The murderer was a stranger, not a family member. He has chosen to be part of another group, Families Against Mandatory Minimums, of which we do not have a chapter in Canada, because, mercifully, there are not as many murders in this country. He felt ridiculed when he came forward.

One challenge is to provide a voice for victims who have a different perspective. We do not always do that. I sometimes talk to individuals who say that is not their experience. If they want vengeance and feel they need more time, that that is the best way to heal, they are entitled to express their opinion.

The victims I know, including many who are part of the victims' groups that you are speaking about, will take very different positions on a case-by-case basis, and that is not surprising. If I were dealing with the death of my child or of someone else in my family I might have a very different perspective, especially right after the death. I might take a different perspective for the person who killed that individual.

That is not the position that my daughter's father took, but some might. I cannot predict what position I would take. However, I would hope that as parliamentarians, as senators, as the house of sober second thought, you would look at that and say that in the heat of emotion we can make decisions that may not be the best for the entire country. If I came forward with a very personal story, I might very well want an ear, services and support. I would hope, though, that I would not advocate for the kind of reforms that would impact an entire population without any consideration for individual circumstances, which is the beauty and the challenge of our laws. We do try to individualize and tailor as much as possible. With the current mandatory minimum sentences for first- and second-degree murder, we do not have as much discretion to do that. Faint hope allows a little discretion 15 or 20 years after, or whenever it is applied, and I think that having that opportunity is important.

Senator Wallace: I understand that one of the major concerns of victims' families and victims' organizations is that the faint hope applications could be made every two years after 15 years. Does the concern about having to relive that anguish not seem to be legitimate?

jamais prétendu vouloir suivre, et qui infligent la peine capitale. Nous avons augmenté la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle lorsque nous avons aboli la peine capitale, et nous avons adopté une disposition sur la dernière chance afin de pouvoir nous adapter aux circonstances, lorsqu'il le fallait. Les victimes ont l'occasion de faire état de leurs préoccupations.

Je ne sais pas si vous le savez, mais le père du père de ma fille a été tué. Nous composons avec les répercussions de cet événement à bien des égards. Lorsque le père de ma fille a témoigné, en 1996, au sujet des modifications proposées, certaines personnes jugeaient qu'il n'était pas une victime pertinente. Le meurtrier était un étranger, pas un membre de la famille. Il a choisi de se joindre à un autre groupe, Families Against Mandatory Minimums, qui ne compte pas de section au Canada, car, heureusement, les meurtres ne sont pas si nombreux que cela chez nous. Il s'est senti ridiculisé lorsqu'il s'est présenté.

L'un des défis consiste à donner voix au chapitre aux victimes qui ont une opinion différente. Cela ne se passe pas toujours comme ça. Il m'arrive de parler à des gens qui disent avoir vécu une expérience différente. S'ils veulent obtenir vengeance et considèrent qu'ils ont besoin de plus de temps, que c'est pour eux la meilleure façon de guérir, ils ont droit de le dire.

Les victimes que je connais, et cela comprend de nombreuses victimes qui appartiennent aux groupes dont vous parlez, vont prendre des positions très différentes selon leur cas particulier, et cela n'est pas surprenant. Si j'avais à composer avec le décès de mon enfant ou d'un autre membre de ma famille, j'aurais peut-être une opinion tout à fait différente, surtout immédiatement après le décès. Je pourrais avoir une opinion différente au sujet de la personne qui aurait commis ce meurtre.

Ce n'est pas la position que le père de ma fille a adoptée, mais c'est la position que certains adoptent. Je ne saurais prédire la position que j'adopterais. Cependant, j'oserais espérer que, à titre de parlementaires et de sénateurs, vous qui êtes chargés du second examen objectif, vous envisageriez la question et diriez que, sous le coup de l'émotion, une personne peut prendre une décision qui n'est pas nécessairement la plus souhaitable pour l'ensemble du pays. Si je venais vous raconter une histoire très personnelle, c'est peut-être que je cherche une oreille attentive, des services et du soutien. J'ose espérer, cependant, que je ne parlerais pas en faveur du type de réformes qui auraient une incidence sur l'ensemble d'une population sans tenir compte des circonstances individuelles, et c'est là toute la beauté et toute la difficulté de nos lois. Nous essayons de les personnaliser et de les adapter le plus possible. Toutefois, avec la durée minimale obligatoire d'une peine pour meurtre au premier et au second degrés, notre pouvoir discrétionnaire se trouve réduit. La disposition de la dernière chance donne une petite marge de manœuvre, après 15 ou 20 ans, ou même plus tard, et je crois qu'il est important que cette marge de manœuvre existe.

Le sénateur Wallace : Je comprends que l'une des principales préoccupations des familles des victimes et des organismes de défense des droits des victimes est le fait que l'on peut demander l'application de la disposition de la dernière chance tous les deux ans, après le délai de 15 ans. La perspective d'avoir à revivre cette angoisse n'est-elle pas une préoccupation légitime?

Ms. Pate: I know of one or two cases where that occurred. Those are horrible exceptions that have not gone further. In fact, I do not know that the victims ever even appeared in those cases, because they did not get past the first stage.

I can imagine that having it raised must be an incredibly painful experience each time, but I do not believe they have been anywhere near successful. One reason that many of us oppose some of the provisions in the criminal justice system is that it creates the sense that you will have a say and will be able to participate in the system, when the system actually precludes that. In fact, victims are there only as witnesses, not as individuals who have a say in what happens. It is not an inquisitorial system; it is not a system that takes victims into account, except in a peripheral way.

I humbly recommend that more resources be put into supporting victims early on, not after the fact.

Senator Wallace: I appreciate your comments.

Senator Angus: I thank all of you. What you are doing is an essential part of our system of justice in this country.

Are any of you lawyers?

Ms. Pate: I am a teacher and a lawyer.

Senator Angus: I gathered you were teaching. In which law faculty do you teach?

Ms. Pate: The University of Ottawa.

Senator Angus: You are resident here.

Ms. Pate: Yes.

Senator Angus: I want to talk about recidivism.

Ms. Bird, if I got it right, you mentioned that increasing terms of incarceration may actually increase the likelihood of recidivism, and you referred to some literature on that. Could you help me to understand that? When terms are increased, the offenders are not getting out, so how can they reoffend?

Ms. Bird: When you take all hope away from someone who is incarcerated, they have no will to change their behaviour or to better themselves. If they know that they will be in jail for 25 years, hope leaves them and they join the subculture that is in institutions and get into things that are not good. When they get out, of course they continue in that behaviour. When they have no hope, they will not try to better themselves.

Senator Angus: As I understand it, if they have no hope, they will not get out. Are you suggesting that rather than re-offending when they are back in society they might start murdering people in prison?

Ms. Bird: Yes, and they may also do it once they are back out in the community.

Senator Angus: I have difficulty agreeing with that.

Mme Pate : Je connais un ou deux cas où c'est arrivé. Ce sont des exceptions horribles, et cela n'a pas été plus loin. En fait, je crois que les victimes n'ont même pas comparu, dans ces affaires, parce qu'elles n'étaient pas allées au-delà de la première étape.

Je peux imaginer à quel point il peut être incroyablement pénible pour les victimes de revenir sur ces événements chaque fois, mais je ne crois pas que ces démarches aient jamais porté fruit. Nous sommes nombreux à nous opposer à certaines des dispositions du système de justice pénale parce qu'il donne l'impression que l'on aura notre mot à dire et que l'on pourra participer à son fonctionnement, alors qu'en fait, il nous en empêche. En fait, les victimes qui se présentent ne le font qu'à titre de témoins, et non de personnes qui ont un mot à dire sur ce qui se passe. Il ne s'agit pas d'un système inquisitoire; ce n'est pas un système qui tient compte des victimes, sauf de façon marginale.

Je recommande humblement que l'on consacre plus de ressources pour aider les victimes rapidement, plutôt qu'après coup.

Le sénateur Wallace : J'apprécie vos commentaires.

Le sénateur Angus : Merci à vous tous. Ce que vous faites apporte une contribution essentielle au système de justice de notre pays.

Y a-t-il des avocats parmi vous?

Mme Pate : Je suis enseignante et avocate.

Le sénateur Angus : J'avais compris que vous étiez enseignante. Dans quelle faculté de droit enseignez-vous?

Mme Pate : À l'Université d'Ottawa.

Le sénateur Angus : C'est là que vous habitez.

Mme Pate : Oui.

Le sénateur Angus : J'aimerais parler de la récidive.

Madame Bird, si je vous ai bien comprise, vous avez mentionné que l'augmentation de la durée de l'incarcération pouvait en fait augmenter la probabilité de récidive, et vous avez dit qu'il y avait de la documentation à ce sujet. Pourriez-vous m'aider à comprendre ce phénomène? Lorsqu'on augmente la durée de la peine, les délinquants ne sortent pas de prison, alors, comment peuvent-ils récidiver?

Mme Bird : Quand vous enlevez tout espoir à une personne qui est incarcérée, elle n'aura pas la volonté de changer son comportement ni de s'améliorer. Si elle sait qu'elle restera en prison pendant 25 ans, l'espoir l'abandonne, et elle s'intégrera à la sous-culture des établissements et se mettra à mal se comporter. Lorsqu'elle sortira, évidemment, son comportement n'aura pas changé. Si elle n'a plus aucun espoir, elle n'essayera pas de s'améliorer.

Le sénateur Angus : Si j'ai bien compris, quelqu'un qui n'a pas d'espoir ne sortira pas de prison. Voulez-vous dire que, plutôt que de récidiver une fois de retour dans la société, cette personne pourrait commettre des meurtres en prison?

Mme Bird : Oui, et elle pourrait aussi le faire lorsqu'elle sera de retour dans la collectivité.

Le sénateur Angus : Je ne suis pas vraiment d'accord.

Ms. Osmok: There is empirical research done by Paul Gendreau that associates people who serve longer prison sentences with an increased recidivism rate. We will be submitting to the committee for translation a brief in which we have touched on some of those studies.

The Chair: Could you provide to the clerk after this meeting the reference to the study you just mentioned as well as to the study by Karin Stein that Ms. Bird mentioned?

Senator Joyal: Thank you for your contribution. You bring the perspective of realism to this. To hear it from people who are in the field on a daily basis is very impressive, as far as I am concerned. I thank you for that.

I would like to ask you a difficult question. On the basis of your experience with those inmates, are they concerned with the situation of the victim and the loved ones of the victim and the harm they have inflicted? I am not talking about people like Paul Bernardo or Clifford Olson, because they will never succeed in having their sentences shortened; but for those who work in the context of being able to have that light there at the end of the tunnel, are they concerned with the conditions of the victims' families?

I will put another question to Ms. Pate, Ms. Bird and Mr. Altimas.

[Translation]

Is the jury informed of the applicant's attitude towards the victims — in other words, regarding the psychological damage he or she has caused to the people who could be asked to express their views as part of the process?

Mme Pate: Is it all right if I start?

[English]

Senator Joyal: You mentioned 10 cases and so on.

Ms. Pate: In all of the cases I have worked on, the victims have been a central component. Again, I apologize that I obviously was not clear as I was going through this. Part of the reason we have had to really urge some of the women, in some cases, push them to apply is because they feel they do not deserve it. It is this notion that if they have taken a life as a mother, as the wife or whoever, that they have a responsibility.

In the case of one of the women — it was not a family member, it was a situation involving violence against women — she tried to make all kinds of amends. In fact, she has made some amends to the victims, but none of that was mentioned in her judicial review. It was important to her that it was done out of that process. Therefore, none of the work she has done with the victim's family has been documented. To her, it was important that it was authentic and outside of the process because she did not want anyone to perceive that she was doing it to get some benefit for her case.

Mme Osmok : Selon une recherche empirique effectuée par Paul Gendreau, les personnes qui purgent de longues peines d'emprisonnement présentent un taux de récidive accru. Nous allons soumettre à votre comité, afin qu'il le fasse traduire, un document où nous abordons certaines de ces études.

La présidente : Pourriez-vous, après la séance, donner à la greffière les références de l'étude que vous venez de mentionner et de l'étude de Karin Stein dont Mme Bird a parlé?

Le sénateur Joyal : Merci de votre contribution. Vous apportez une contribution réaliste à cette étude. En ce qui me concerne, j'ai trouvé très impressionnant d'entendre le témoignage de personnes qui travaillent quotidiennement sur ce terrain. Je vous en remercie.

J'aimerais vous poser une question difficile. Selon votre expérience de ces détenus, diriez-vous qu'ils se préoccupent de la situation de la victime et de ses proches et de la douleur qu'ils ont causée? Je ne parle pas de gens comme Paul Bernardo ou Clifford Olson, qui ne réussiront jamais à obtenir une réduction de leur peine; je parle des gens qui font ce qu'ils peuvent et qui sont susceptibles de voir la lumière au bout du tunnel, sont-ils préoccupés par la situation des familles des victimes?

Je vais poser une autre question à Mme Pate, à Mme Bird et à M. Altimas.

[Français]

Le jury est-il informé de la façon dont la personne qui fait la demande, le requérant, se définit à l'égard des victimes, c'est-à-dire par rapport au dommage psychologique qu'il a causé aux gens qui éventuellement devront s'exprimer dans la poursuite?

Mme Pate : Vous permettez que je commence?

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Vous avez parlé de plus de dix cas.

Mme Pate : Les victimes ont été un aspect fondamental dans tous les dossiers sur lesquels j'ai travaillé. Encore une fois, je dois m'excuser, car, de toute évidence, je n'ai pas été suffisamment claire lorsque j'ai expliqué cela. Dans certains cas, nous avons vraiment dû insister auprès de ces femmes et les pousser à présenter leur demande, et c'est en partie parce qu'elles n'avaient pas l'impression de mériter une libération. Elles considèrent à priori que, si elles ont pris la vie de quelqu'un, en tant que mère, en tant qu'épouse, ou à un autre titre, elles doivent en assumer la responsabilité.

L'une de ces femmes — dans son cas, il s'agissait non pas de violence par un membre de la famille, mais bien de violence contre les femmes — a tenté de s'amender de toutes sortes de manières. De fait, elle a même fait des démarches auprès des victimes, mais cela n'a pas été mentionné pendant le processus de révision judiciaire. Il était important pour elle que cela ne fasse pas partie du processus. C'est pourquoi aucune des démarches qu'elle a faites auprès de la famille de la victime n'a été documentée. Il était important pour elle que ces démarches soient authentiques et indépendantes du processus, car elle ne voulait pas que l'on pense qu'elle le faisait pour aider sa cause. Plusieurs femmes ont établi des liens. Soit qu'elles connaissaient la personne avant d'aller en prison, soit que, après leur sortie, ce sont les victimes qui ont demandé à entrer en contact avec elles parce qu'il y avait eu de la publicité autour de l'affaire.

There are several women who have made contact. Either they knew the person before they went to prison, or after they got out there may have been some publicity around their case and the victims may have come forward and they have made contact. Recently, I was at a parole hearing where the victims were there and read their statement. It was not a first- or second-degree murder conviction but a manslaughter conviction. The only thing the woman wanted to do was to talk about her remorse. She asked permission to address the victims. The parole board permitted her and asked the victims if she could. It was the first time the victims had ever heard anything from her, because at every stage she was prevented from speaking. For her, that was the most important piece of that hearing. She did not care whether she got out; she did not care what happened. She had hoped she would be able to express her regret.

In her situation, someone else killed the young man, the son of this couple. However, she knew that if she had not been along, he would not have been killed. She was a young Aboriginal woman who was along with a group of young men who were robbing a convenience store. She was caught by their son. The others came back to get her and the young man was shot. She carries a tremendous burden. In my experience, yes, they do feel regret.

When I worked with men and with young people, it was similar. It varies from person to person, of course, but particularly with the women, it is very clear it is front and centre. You may be aware that I developed one of the first victim-offender programs in the country back in the early 1980s. It was non-religious based. Part of what we tried to do was to give greater sensitivity to young people and then adults about the impact of their crimes.

Individuals in prison often have a history themselves of abuse, which can impair their ability to understand. Also, I was a high school teacher before law school, so I am familiar with literacy issues. When you talk about literacy rates, their ability to cognitively understand how their behaviour can impact others is one of the things we took into account in developing those programs.

In my experience, often if you provide that opportunity for that discussion, for that exploration, there is very real interest, empathy and concern. Unfortunately, though, sometimes it then leads to their not being willing to exercise their rights.

[Translation]

Mr. Altimas: I would like to be able to confirm that, but I have no direct experience in that regard. I have never taken part directly in a judicial review. So, I am unable to confirm that.

As part of the process for the potential release of offenders sentenced to life in prison for murder, questions regarding the harm caused the victims are asked of the offender at different stages, either by the court or by the National Parole Board. In terms of rehabilitation, it is reasonable to believe that these

J'ai assisté récemment à une audience de libération conditionnelle où les victimes étaient présentes et ont lu une déclaration. Il ne s'agissait pas d'une condamnation pour meurtre au premier ou au second degré, mais d'une condamnation pour homicide involontaire. Tout ce que cette femme voulait, c'était de parler de ses remords. Elle a demandé la permission de s'adresser aux victimes. La CLNC lui a donné la permission et a demandé aux victimes si elles la lui donnaient aussi. C'était la première fois que les victimes pouvaient l'entendre, parce que, dès le départ, on l'avait empêchée de prendre la parole. C'était pour elle l'aspect le plus important de cette audience. Elle ne se préoccupait pas de savoir si elle allait sortir, elle ne se préoccupait pas de ce qui allait se passer. Elle avait espéré pouvoir exprimer ses regrets.

Dans son cas, ce n'est pas elle qui avait tué le jeune homme en question, le fils de ce couple. Cependant, elle savait que, si elle n'avait pas été là, il n'aurait pas été tué. C'était une jeune femme autochtone qui, avec un groupe de jeunes hommes, avait participé au vol d'un dépanneur. Elle a été attrapée par son fils. Les autres sont revenus la chercher, et ont fait feu sur le jeune homme. Elle porte un fardeau épouvantable. Selon mon expérience, oui, ils éprouvent des regrets.

J'ai travaillé avec des hommes et avec des jeunes, et c'est la même chose. Cela varie d'une personne à une autre, bien sûr, mais, pour les femmes en particulier, c'est de toute évidence à l'avant-plan des préoccupations. Vous savez peut-être que j'ai élaboré, au début des années 1980, l'un des premiers programmes canadiens de réconciliation des victimes et des criminels. Ce n'était pas un programme fondé sur la religion. Nous essayions en partie de mieux sensibiliser les jeunes, tout d'abord, puis les adultes, aux répercussions de leurs crimes.

Les gens qui se retrouvent en prison ont souvent eux-mêmes vécu la violence, et cela nuit à leur capacité de comprendre. De plus, j'ai enseigné à l'école secondaire avant d'enseigner le droit, et je connais bien les problèmes liés à l'analphabétisation. Vous avez parlé de niveau d'alphabétisation : eh bien, la capacité cognitive de comprendre les répercussions de son comportement sur d'autres personnes est l'une des choses que nous avons prises en considération au moment d'élaborer ces programmes.

Selon mon expérience, quand on leur donne la possibilité de discuter de cela et d'explorer cette question, ils se montrent vraiment intéressés, empathiques et préoccupés. Malheureusement, cependant, cela les amène parfois à refuser d'exercer leurs droits.

[Français]

M. Altimas : J'aimerais bien le confirmer, mais je n'ai pas d'expérience directe sur ce plan. Je n'ai jamais participé à une révision judiciaire directement. Je ne pourrais donc pas vous le confirmer.

Dans le processus de remise en liberté de personnes condamnées à perpétuité pour un meurtre, des questions entourant les torts causés aux victimes sont posées à différents moments, que ce soit par le tribunal ou à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Lorsqu'il est question de réhabilitation, il est

individuals are in the process of healing, in terms of the harm they caused to their victims and to themselves. Their criminal act had irreparable consequences for the victim, but it also had very serious consequences for the person who committed the act. The healing process affects both the victims and the offenders.

Senator Joyal: Have you had the kind of experience with victims that Ms. Pate described earlier?

Mr. Altimas: I cannot say that I have had the same experience.

Senator Joyal: The question I would have asked would be this.

[English]

Ms. Pate, perhaps you will be able to answer this question: What are the conditions for a victim to heal? What are the elements that must be present for a victim to heal?

I ask you that question because while it is not proper to tell our personal histories, I dealt with three families where a horrendous crime was committed. I am trying to figure out what the elements were that brought the person to a conclusion, at a point in time, to move on instead of remaining caught in the trauma of the crime. On the basis of your professional experience, what are those essential elements that would bring the process along?

Ms. Pate: I would not presume to speak for all victims ever, or even for any one. I think everyone's needs are different. Some general observations, though, are that there have been some excellent examples in other parts of the world. We have some good examples of victim services and supports here as well.

In the U.K., for instance, for a while there was a model where they recruited people to come in. After a crime, particularly a serious crime, had been committed, they had a group of professionals come in to provide professional support, counselling and all of the things that people deal with after any crime. Break and entry into a home can have devastating impacts for a long time for many people. Also, after the police had been through, they would go in and clean up the house or the place where the crime took place. They focused on residential — break and entries, robbery, home invasions and more serious crimes involving violence.

One reason that model was stopped was because it was seen as too invasive. They would go in and do it without necessarily the okay of the victims, so they stopped doing it. Apparently the individuals who had the benefit of it felt it was a beneficial process, but I understand it does not continue anymore.

I do not know of many services that go in early on. In my limited experience, it would be something that would provide support early on, not something that provides it however many

raisonnable de penser que ces personnes sont en voie de guérison en ce qui a trait aux torts causés à leurs victimes et à elles-mêmes. L'acte criminel posé aura eu des conséquences irréparables sur la victime, mais également des conséquences très graves sur la personne qui l'a posé. Le processus de guérison se fait donc tant du côté des victimes que des délinquants.

Le sénateur Joyal : Avez-vous eu une expérience avec des victimes, comme Mme Pate l'a mentionné plus tôt?

M. Altimas : Je ne peux pas dire que j'ai eu la même expérience.

Le sénateur Joyal : La question que j'aurais posée aurait été la suivante.

[Traduction]

Madame Pate, vous pourriez peut-être répondre à la question suivante : dans quelles conditions une victime réussit-elle à guérir? Quels éléments doivent être réunis pour qu'elle réussisse à guérir?

Je vous pose cette question parce que, même s'il n'y a pas lieu de raconter notre histoire personnelle, j'ai eu affaire à trois familles qui avaient été victimes d'un crime horrible. J'essaie de savoir quels facteurs permettent à une personne de faire son deuil, à un moment donné, et à recommencer à vivre plutôt que de rester pris dans le traumatisme causé par le crime. Selon votre expérience professionnelle, quels sont les éléments essentiels qui favorisent ce processus?

Mme Pate : Je n'oserais jamais parler pour l'ensemble des victimes, ni même pour une seule victime. Je crois que les besoins de chacun sont différents. Selon certaines observations générales, cependant, il se fait des choses exemplaires dans d'autres régions du monde. Nous pouvons trouver ici également de bons exemples de services et de mesures de soutien offerts aux victimes.

Au Royaume-Uni, par exemple, il existait pendant un certain temps un mécanisme permettant de recruter des gens. Après qu'un crime, et en particulier un crime grave, avait été commis, un groupe de professionnels se présentait et offrait un soutien professionnel, du counseling et du soutien pour aider les gens à traverser la période qui suit un crime quelconque. Une introduction par effraction dans un domicile peut avoir des effets dévastateurs et durables sur bien des gens. En outre, une fois que les policiers avaient quitté les lieux, ce groupe d'interventions venait nettoyer le domicile ou l'endroit où le crime avait eu lieu. Ils s'attachaient surtout aux résidences — introductions par effraction, vols, invasions de domicile et crimes plus graves avec violence.

Le programme a été suspendu entre autres parce que l'on considérait qu'il était trop envahissant. Les intervenants se présentaient et faisaient leur travail sans nécessairement avoir obtenu l'accord des victimes, et c'est pourquoi on a mis fin au programme. Il semble que les gens à qui on offrait ces avantages jugeaient qu'il s'agissait d'un processus bénéfique, mais je crois savoir que le programme n'est plus offert.

Je ne connais pas beaucoup de services qui sont offerts dès les premiers stades. Selon mon expérience limitée, il s'agirait d'un programme de soutien qui serait offert rapidement, plutôt que de

years later, when it is going to court. To provide an opportunity to make a statement at that point is really too little after the fact for many people. Having those kinds of supports early on is important.

Yet, we then have to shore up our social services and mental health services, which are having the life and resources sucked out of them. I will be quiet; I am sorry.

The Chair: I regret having to say this, because these are profoundly important topics, but it is seven o'clock. I thank all of you very much.

[Translation]

As always, you have been extremely helpful to us.

Senator Boisvenu, I am sorry, but the meeting is scheduled to end at 7 p.m. However, if you would like to put a question to the witnesses which they could then answer in writing, I think we would have time to do that.

Senator Boisvenu: Could I send my question to them in writing?

The Chair: No, you can ask your question now, but we will ask them to provide the answer in writing.

Senator Boisvenu: Thank you, Madam Chair.

First of all, I understand the kind of work you do. It must be as terrible as working with the victims, because these are people who are trying to get back on track and rebuild their lives. So, I commend you for what you do.

I would be grateful if you could provide some information regarding the structure of your organizations. How do they operate? Is there a head office? Are there branches? As the family member of a victim — my daughter was murdered — I am trying to get an understanding of how you go about working with these criminals and how exactly you are able to reintegrate them.

I would also like to know who is supporting you financially in your work. How do you recruit the criminals that you reintegrate? Are they people who knock on your door or do you go into the penitentiaries?

And finally, I would like to make a comment. Please do not use the word “healing” when referring to the victim of a criminal act. Please use the word “rehabilitation” instead. A criminal may heal in relation to the crime he committed, but a victim never heals. A victim readjusts or is rehabilitated — it is like losing a limb.

The Chair: Did you all note the questions?

[English]

For confirmation purposes, the clerk of the committee we will send you a copy of those questions, which are of general interest and not specific to this bill. We will appreciate receiving your answers in writing. As I said, we appreciate enormously the contribution that you have made to our work today.

Senators, we will meet in this room tomorrow morning at 10:30 to continue our study of this bill.

(The committee adjourned.)

nombreuses années plus tard, quand on se retrouve devant le tribunal. Pour bien des gens, avoir à ce moment-là l'occasion de faire une déclaration, c'est vraiment trop peu, trop tard. Il est important que ce type de mesures de soutien soit offert rapidement.

Nous devrions également renforcer nos services sociaux et nos services en santé mentale, qui manquent de plus en plus de ressources humaines et financières. Je vais me taire; je m'excuse.

La présidente : Je regrette d'avoir à le dire, parce que ce sont des sujets extrêmement importants, mais il est 19 heures. Je vous remercie tous beaucoup.

[Français]

Comme toujours, vous nous avez beaucoup aidés.

Sénateur Boisvenu, je suis désolée, on avait prévu la fin de la réunion à 19 heures. Cependant, si vous voulez poser une question à laquelle les témoins peuvent répondre par écrit, je pense qu'on aurait le temps.

Le sénateur Boisvenu : Je pourrais leur faire parvenir ma question par écrit?

La présidente : Non, vous pouvez poser une question maintenant, mais on va leur demander de répondre par écrit.

Le sénateur Boisvenu : Merci, madame la présidente.

D'abord, je comprends le travail que vous faites. Cela doit être aussi terrible que de travailler avec des victimes parce que ce sont des gens qui se reprennent en main et qui rebâtissent leur vie. Je vous félicite.

J'aimerais que vous nous fournissiez de l'information sur la structure de vos organisations. Comment fonctionnent-elles? Est-ce qu'il y a un siège social? Est-ce qu'il y a des filiales? En tant que proche d'une victime — ma fille a été assassinée —, j'essaie de comprendre un peu comment vous travaillez auprès des criminels et par quel filet ces derniers passent pour être réintégré.

J'aimerais également savoir qui vous soutient financièrement pour faire ce travail. Comment recrutez-vous les criminels que vous réintégrez? Est-ce que ce sont des gens qui frappent à votre porte ou c'est vous qui allez dans les pénitenciers?

Et enfin, j'ai un commentaire. S'il vous plaît, n'employez pas le mot « guérison » lorsque vous parlez d'une victime d'acte criminel. Employez le mot « réadaptation ». Le criminel va sans doute guérir du crime qu'il a commis, mais une victime ne guérit jamais. Elle se réadapte à une situation, c'est comme perdre un membre.

La présidente : Vous avez tous saisi les questions?

[Traduction]

La greffière du comité vous enverra, aux fins de confirmation, une copie de ces questions, qui sont de nature générale et ne touchent pas uniquement le projet de loi. Nous aimerions recevoir vos réponses par écrit. Comme je l'ai déjà dit, nous apprécions énormément votre contribution à nos travaux d'aujourd'hui.

Chers collègues, nous nous réunirons dans cette même salle demain matin, à 10 h 30, pour poursuivre notre étude de ce projet de loi.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, June 17, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act, and Bill S-2 An Act to amend the Criminal Code and other Acts, met this day at 10:33 to give consideration to these bills.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[Translation]

The Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are pursuing our study of Bill S-6, An Act to Amend the Criminal Code and other Acts.

[English]

This morning, we have a special panel of witnesses: From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, Krista Gray-Donald, Director of Advocacy and Awareness; and, as individuals, Ms. Theresa McCuaig and Mr. Ed Teague. Welcome to you all. I cannot say that we look forward exactly, but we are anxious to hear from you. I believe you will begin, Ms. Gray-Donald.

Krista Gray-Donald, Director of Advocacy and Awareness, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Thank you, Madam Chair. The Canadian Resource Centre for Victims of Crime, CRCVC, is a national, non-profit advocacy group for victims and survivors of serious, violent crime. We provide direct assistance and support to victims across the country, as well as advocating for more services and rights for crime victims and for increased public safety.

The CRCVC is pleased to appear today before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to take part in the debate over Bill S-6, the "Serious Time for the Most Serious Crime Act," to amend the Criminal Code and another act.

On a daily basis, we assist Canadians whose lives have been affected by serious, violent crime. The vast majority of these victims have been impacted by homicide. Homicide is perhaps the most atrocious crime that exists. It has devastating consequences for the families, the loss is felt forever and the effects never go away. Family members may eventually learn to live with the horrors of the crime, but a void will always exist.

The intense anguish felt by homicide survivors is aggravated by the provisions in our law that allow for offenders of first- or second-degree murder to seek, and in most cases be granted, a reprieve on their parole eligibility periods. Consider the following example: An offender is held in custody for three years awaiting trial for a murder. He is convicted, but has several appeals that drag through the courts for an additional seven years. By the time the court process is finally finished, the family is subject to the

OTTAWA, le jeudi 17 juin 2010

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, pour étudier le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, et le projet de loi S-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Français]

La présidente : Je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

[Traduction]

Ce matin, nous recevons un panel spécial de témoins : il s'agit de Krista Gray-Donald, directrice de la promotion des droits et de la sensibilisation au Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes et, à titre personnel, Mme Theresa McCuaig et M. Ed Teague. Bienvenue à vous tous. Je ne peux pas dire que nous sommes exactement dans une expectative agréable, mais nous tenons beaucoup à connaître vos points de vue. Je crois que vous allez commencer, madame Gray-Donald.

Krista Gray-Donald, directrice, Promotion des droits et de la sensibilisation, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Merci, madame la présidente. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, ou CCRVC, est une association nationale sans but lucratif rassemblant des victimes et des survivants de crimes graves et violents. Nous offrons une aide et un soutien directs aux victimes à travers le pays, tout en militant pour un surcroît de services et de droits pour les victimes de la criminalité et pour une sécurité publique accrue.

LE CCRVC est heureux de comparaître aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et de pouvoir participer au débat sur le projet de loi S-6, la Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves, modifiant le Code criminel et une autre loi.

Chaque jour, nous venons en aide à des Canadiens dont la vie a été bouleversée par un crime grave et violent. La vaste majorité de ces victimes vivent sous le coup d'un meurtre. Le meurtre est peut-être le crime le plus atroce qui existe. Il a des effets dévastateurs sur les familles, qui ressentent leur perte pour toujours, sans que les séquelles ne disparaissent. Les membres des familles peuvent finir par apprendre à vivre avec l'horreur du crime, mais un vide subsistera toujours.

Le supplice que vivent les survivants d'un homicide est encore aggravé par les dispositions de notre droit qui permettent aux auteurs de meurtres au premier et au second degré de demander, et la plupart du temps d'obtenir, un raccourcissement de leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Prenez l'exemple suivant : un meurtrier passe trois années en détention provisoire en attendant son procès. Il est condamné, mais dispose de plusieurs recours qui vont traîner en justice pendant encore

prospect of a section 745 hearing just five years later. Even if the offender does not apply immediately, it hangs over the family's head, wondering if he will apply.

The judicial review process is tantamount to cruel and unusual punishment for homicide survivors, who lose their faith in a criminal justice system that removes from them the small measure of justice they thought they had won on behalf of their loved one. Section 745 of the Criminal Code is contradictory. Offenders convicted of first- or second-degree murder should serve the time the court intends them to before being eligible to apply for parole. The changes put forward in this legislation will lessen the suffering that these families feel by further restricting access to judicial reviews and eventually eliminating the process for all murders.

The CRCVC has long advocated for the abolition of the faint hope clause. It is our belief that an offender who is convicted of murder and sentenced in a court of law to life imprisonment without parole for more than 15 years should serve the time the court intended before parole eligibility. First-degree murder convictions are difficult to obtain, as are second-degree murder sentences with a parole ineligibility period of over 15 years. A discretionary parole eligibility decision is made at the time of sentencing in the case of second-degree murder. The decisions that are made that result in these convictions and sentences are not taken lightly. Victims place trust in the judicial process that convicts and sentences the offenders who harm their families, and the section 745 provisions not only destroy this trust but force the victims to be re-victimized as they go through the faint hope process. The committee heard from the Department of Justice Canada officials that supports are in place to assist victims who participate in the judicial review. These supports do not change the fact that this is a terrible process for victims to go through.

There are two distinct aims of this legislation: to remove the faint hope possibility for any future murderers and to restrict the ability of current offenders to be granted a reprieve on their parole eligibility. We know, from the families we work with, that there are some offenders who are truly evil, who feel no remorse and whose actions serve only themselves. These are the offenders who apply for a section 745 hearing every two years even though they have not done anything to demonstrate that they are working toward release. The offenders only seek to continue to harm their victims.

The judicial review process harms the victims. Victims who chose to attend section 745 hearings are forced to relive the events and emotions surrounding the homicide; they may be asked to update their victim impact statements for the court. It is also particularly difficult and offensive for victims to sit in court and listen to the offender describe his accomplishments and aspirations. He or she is described as a wonderful person who

sept ans. Une fois l'instance judiciaire finalement arrivée à terme, la famille est confrontée à la perspective d'une audience en vertu de l'article 745 à peine cinq années plus tard. Même si le meurtrier ne présente pas la demande immédiatement, celle-ci plane sur la tête de la famille qui se demande s'il va la présenter.

Le mécanisme de révision judiciaire est l'équivalent d'un châtiment cruel et inhabituel pour les survivants de meurtres, qui perdent leur foi dans un système de justice pénale qui les prive de la petite dose de justice qu'ils pensaient avoir gagnée pour le compte de leurs proches. L'article 745 du Code criminel est contradictoire. Ces condamnés pour meurtre au premier ou second degré devraient purger la peine que le tribunal leur inflige avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Les changements mis en place par ce projet de loi vont amoindrir la souffrance de ces familles en restreignant davantage l'accès aux révisions judiciaires et en supprimant à l'avenir la procédure à l'égard de tous les meurtres.

Le CCRVC préconise de longue date l'abolition de la disposition de la dernière chance. Nous considérons qu'un meurtrier condamné par une cour de justice à la prison à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pendant 15 ans devrait purger la peine infligée avant d'être admissible à la libération conditionnelle. Les condamnations pour meurtre au premier degré sont difficiles à obtenir, tout comme les peines pour meurtre au second degré avec une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de plus de 15 ans. Dans le cas d'un meurtre au second degré, une décision discrétionnaire sur l'admissibilité à la libération conditionnelle est prise au moment de la détermination de la peine. Les décisions donnant lieu à ces condamnations et peines ne sont pas prises à la légère. Les victimes doivent placer leur confiance dans le processus judiciaire qui condamne et punit les meurtriers, et l'article 745 non seulement détruit cette confiance mais force les victimes à être victimisées de nouveau à l'occasion de la procédure de la dernière chance. Les fonctionnaires du ministère de la Justice Canada vous ont indiqué que des soutiens existent pour aider les victimes qui participent à la révision judiciaire. Ces soutiens ne changent pas le fait que c'est là une terrible épreuve pour les victimes.

Le projet de loi poursuit deux objectifs distincts : supprimer la possibilité de la dernière chance pour tous les meurtriers futurs, et restreindre la possibilité pour les meurtriers déjà condamnés à bénéficier d'une réduction de leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Nous savons, d'après les familles avec lesquelles nous travaillons, que certains contrevenants sont véritablement mauvais, ne ressentant aucun remords et n'agissant que par égoïsme. Ce sont là les contrevenants qui demandent à une audience en vertu de l'article 745 tous les deux ans, bien que ne faisant rien pour démontrer qu'ils se préparent à la libération. Ces contrevenants ne cherchent qu'à continuer de nuire à leurs victimes.

Le processus de révision judiciaire nuit aux victimes. Les victimes qui choisissent de participer aux audiences en vertu de l'article 745 sont contraintes de revivre les événements et les émotions entourant l'homicide; on peut leur demander de mettre à jour leurs déclarations de victime à l'intention de la cour. Il est aussi très difficile et outrageant pour les victimes d'être assises sur les bancs du tribunal et d'écouter le meurtrier décrire ses

has earned the chance to apply for early eligibility, and sometimes family members are shocked by the information that is presented at the hearing to support this. For example, frequently they hear of numerous escorted passes into the community that they were not made aware of earlier. Victims are often unaware if the offender has or will make an application for early release and may not be notified if an application has been made. They are forced to face the offenders much sooner than anticipated, to relive the details of the crime committed by the offender, to travel to hearings at great personal and monetary cost, despite some financial assistance from the federal government, and they face the prospect of the release of the offender, something that hurts and terrifies many victims.

The potential repeal of section 745 is an important achievement for victims and their advocates, but Bill S-6 does not remove the right of current offenders to apply for judicial review. It does, however, impose limits that make it more difficult for offenders to be given a hearing. These limits, such as the increased burden of substantial likelihood, the strict window of 90 days to apply after they first become eligible and the five-year wait period between applications, will help victims, but many offenders currently in the present system will still have the opportunity to re-victimize their victims' families by initiating the section 745 process.

Representatives from the National Parole Board maintain that the judicial review process is independent of the hearings that determine whether an offender is granted parole. This is true, but the statistics show us that approximately 93 per cent of those offenders who are granted the right to apply for parole before their eligibility date are granted parole shortly thereafter. It has been our experience that this is a release rate that is much higher than that for murderers who apply at their original eligibility date. The board maintains this is because the offenders have a lower risk of recidivism. Unfortunately, we must rely on the statistics here, and they can only capture acts of recidivism that are caught by police. Perceived rates aside, we cannot ignore the fact that this process takes those offenders deemed to be the worst offenders and grants them an opportunity to avoid the sentence imposed upon them. Victims of these crimes feel this is a contradiction that must be eliminated.

The elimination of the faint hope clause has been debated for many years. The movement began in the 1990s, when hearings began to occur more frequently. Several bills have been introduced that sought to eliminate the provisions, but they have, for a variety of reasons, failed to succeed. Some recent amendments have limited access to the process and removed multiple murderers from eligibility, but this is not enough to ensure public safety. This bill aims to remedy that. The CRCVC strongly urges that the committee support this bill and ensure its speedy passage.

réalisations et ses aspirations. Il ou elle est décrit comme une merveilleuse personne qui a su mériter l'occasion de demander une libération conditionnelle anticipée, et parfois les membres des familles sont choqués par les renseignements qui sont présentés à l'audience à l'appui de cette prétention. Par exemple, fréquemment elles apprennent que de nombreuses permissions de sortie avec escorte ont été accordées, dont elles n'avaient pas connaissance. Les victimes souvent ne savent pas si un contrevenant a ou va demander une libération anticipée et ne seront même pas averties si une demande est présentée. Elles sont contraintes de se retrouver face au contrevenant beaucoup plus tôt qu'elles ne le prévoyaient, de revivre les détails du crime commis par le meurtrier, de se rendre aux audiences à grands frais et à leurs dépens, en dépit d'une petite aide financière du gouvernement fédéral, et sont confrontées à la perspective de la libération du contrevenant, une perspective qui fait souffrir et terrifie de nombreuses victimes.

L'abrogation potentielle de l'article 745 représente un grand succès pour les victimes et leurs défenseurs, mais le projet de loi S-6 ne retire pas aux délinquants actuels le droit de demander une révision judiciaire. Cependant, il impose des limites qui rendront plus difficiles aux délinquants l'obtention d'une audience. Ces limites, telles que la norme de preuve d'une « probabilité marquée », la fenêtre stricte de 90 jours pour présenter la demande après la première date d'admissibilité et le délai d'attente de cinq ans entre les demandes aideront les victimes, mais de nombreux criminels actuellement dans le système auront toujours la possibilité de revictimiser les familles de leurs victimes par une démarche en vertu de l'article 745.

Les représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles affirment que le processus de révision judiciaire est indépendant des audiences qui déterminent l'octroi ou le refus de la libération conditionnelle. C'est vrai, mais les statistiques montrent qu'environ 93 p. 100 de ceux qui reçoivent le droit de demander la libération conditionnelle avant leur date d'admissibilité reçoivent cette libération peu de temps après. Selon notre expérience, c'est là un taux de libération bien supérieur à celui des meurtriers qui font la demande à leur date d'admissibilité initiale. La commission affirme que c'est dû au fait que ces délinquants présentent un moindre risque de récidive. Malheureusement, nous ne pouvons que nous fier aux statistiques à cet égard, et elles ne saisissent que les actes de récidive découverts par la police. Indépendamment des taux apparents, nous ne pouvons ignorer le fait que ce processus accorde à ces délinquants jugés parmi les pires la possibilité d'éviter la peine qui leur a été imposée. Les victimes de ces crimes jugent que c'est là une contradiction qu'il faut éliminer.

La suppression de la disposition de la dernière chance est débattue depuis de nombreuses années. Le mouvement a commencé dans les années 1990, lorsque les audiences ont commencé à se multiplier. Plusieurs projets de loi ont été introduits qui visaient la suppression des dispositions, mais pour diverses raisons aucun n'a été adopté. Quelques modifications récentes ont modifié l'accès au processus et rendu inadmissibles les auteurs de meurtres multiples, mais cela ne suffit pas à assurer la sécurité publique. Ce projet de loi vise à remédier à cela. Le CCRVC exhorte le comité à appuyer ce projet de loi et à en assurer l'adoption rapide.

Ed Teague, as an individual: Many of you are not from Ottawa. You are from other jurisdictions, so I will tell you the story of my daughter.

About five years ago, on September 8, I received a phone call. My daughter had gone missing on her way home from a late-night job at Wendy's. I received the call on the Thursday, and my sons were out looking for her. Friday morning, my wife and I began a very detailed search for my daughter.

At that point in time, we did not know if she had gone off with some of her friends to party, but it was totally outside of what she normally did. She had called her mother and asked her to lay out her clothes and that she would be home shortly. Of course her mother laid out her clothes, but she did not show.

It was not until 10 days later, after an exhaustive search by the community, by the police, by volunteers from all over, that they found a body that was identified as my daughter.

From day one, when police became involved, it was treated as a major crime. To say that those 10 days was devastating would be putting it lightly. I mean it was more than devastating. I am not so sure that any of us have really recovered from it yet.

To make a long story short, what happened is, about a year later, a young man ran naked down the street in Barrhaven saying, "I killed Jennifer Teague." However, because he was under the influence of magic mushrooms, nothing he said could be taken as fact and the police could not question him.

A couple of weeks later, he walked into a liquor store, approached a gentleman and said, "I killed Jennifer Teague." The person he approached was an off-duty police officer who immediately knew what to do. He took him into custody, and the saga began.

They got a confession from him. He got an attorney and went through the whole process: "I think I will fire my attorney and get a new one. I think I will hire that first attorney. I think I will fire that attorney again and get another one." The process started over and over again with each change. This went back and forth until the prosecutor went to the judge and asked for a court date.

We got a court date. None of us were actually able to attend that court date because it was a pretrial. They did not want me or my wife there, but my oldest son had to go to that courtroom and see pictures of his sister that are still up here.

Eventually, this gentleman decided to plead guilty, which is not very common for first-degree murder. He decided to plead guilty, and he came up with all sorts of things: "I am a born-again Christian; I have seen the light; take pity on me." When we went to court for the sentencing, he had the audacity to sit there as we listened to what he had done to her, how he had sexually molested her and strangled her to death. We had to listen to him sit there and say, "I am just a normal 24-year-old."

Ed Teague, à titre personnel : Nombre d'entre vous n'êtes pas d'Ottawa. Vous venez d'autres provinces, et je vais donc vous raconter l'histoire de ma fille.

Il y a cinq ans environ, le 8 septembre, j'ai reçu un appel téléphonique. Ma fille avait disparu sur le chemin du retour de son travail chez Wendy's, où elle travaillait tard le soir. J'ai reçu l'appel le jeudi, et mes fils étaient dehors en train de la chercher. Le vendredi matin, ma femme et moi-même nous sommes embarqués dans une recherche très minutieuse de ma fille.

À ce moment-là, nous ne savions pas si elle était partie faire la fête avec quelques-uns de ses amis, mais c'était totalement étranger à son comportement normal. Elle avait appelé sa mère pour lui demander de préparer ses vêtements, disant qu'elle serait à la maison sous peu. Bien sûr, sa mère a préparé ses vêtements, mais elle n'est pas arrivée.

Ce n'est que 10 jours plus tard, après des recherches intensives effectuées par la collectivité, la police, des bénévoles de partout, que l'on a trouvé un corps qui fut identifié comme celui de ma fille.

Dès le premier jour, lorsque la police est intervenue, elle a traité l'affaire comme un crime majeur. Dire que ces 10 journées ont été dévastatrices serait minimiser la réalité. J'entends par-là que c'était plus que dévastateur. Je ne suis pas sûr qu'aucun de nous s'en soit encore remis.

Bref, ce qui s'est passé, c'est qu'environ un an plus tard, un jeune homme s'est mis à courir tout nu dans une rue de Barrhaven en criant « J'ai tué Jennifer Teague ». Cependant, vu qu'il était sous l'influence de champignons magiques, rien de ce qu'il a dit ne pouvait être tenu pour vrai et la police n'a pas pu l'interroger.

Quelques semaines plus tard, il est entré dans un magasin d'alcool, s'est approché d'un homme et lui a dit « J'ai tué Jennifer Teague ». L'homme en question était un agent de police hors service qui a su immédiatement quoi faire. Il l'a placé en état d'arrestation et la saga a commencé.

Ils ont obtenu de lui des aveux. Il a pris un avocat et a suivi tout le processus : « Je crois que je vais congédier mon avocat et en prendre un autre. Je crois que je vais réengager le premier avocat. Je crois que je vais congédier de nouveau cet avocat et en prendre un autre ». À chaque changement, tout le processus repartait à zéro. Cela a duré jusqu'à ce que le procureur aille voir le juge et exige une date de procès.

Nous avons obtenu une date de procès. Aucun d'entre nous n'a pu assister à l'audience ce jour-là car c'était une phase préalable au procès. Ils ne voulaient ni de ma présence ni de celle de ma femme, mais mon fils aîné a dû se rendre au tribunal et regarder les photos de sa sœur qui sont toujours accrochées là.

Finalement, ce monsieur a décidé de plaider coupable, ce qui n'est pas très courant dans le cas d'un meurtre au premier degré. Il a plaidé coupable et il a trouvé toutes sortes d'excuses : « Je suis un chrétien régénéré : j'ai vu la lumière; ayez pitié de moi ». Lorsque nous sommes allés au tribunal pour l'imposition de la peine, il a eu l'audace de rester assis tranquillement pendant que nous écoutions ce qu'il lui avait fait, comment il l'avait sexuellement agressée et étranglée jusqu'à la mort. Nous avons dû l'écouter pendant qu'il était assis là et disait : « Je ne suis qu'un jeune de 24 ans normal ».

I have been around quite a while, and I do not know too many normal 24-year-olds who decide to go out one night specifically to kill a girl, and then carry it through, but that is what he did.

At the time of his sentencing the judge said that it is the most heinous crime. She basically said that she had to let him know about this faint hope clause. Yes, in 15 years, he can apply for a second chance. Where is my daughter's second chance? There is no second chance for her.

He was sentenced to life in prison, and we had to sit and wait. Hopefully, this bill will pass, and he will have to go through the burden of proving himself worthy of a second chance. Looking into his eyes through that sentencing, I did not find the man was worthy, but that will be for a body of people to decide at some other time.

As Ms. Gray-Donald said, we learn to live with it, and there is a void. Do you really learn to live with it? I know I have not learned to live with it. I handle it, and I move on, but I have not learned to live with it.

I just want that man to serve his full 25 years. If they decide at that time that he is not worthy of parole, another 25 years, for me, is just fine. Life is life. He took a life, he should forfeit a life. He did not take a life in a fit of rage. He took a life through planning and a desire. When he went out that night, he took with him restraints, a knife and tape to muffle her. That is what he set out to do. He set out that night to kill a girl. He said that it did not matter who it was. My daughter just happened to be walking in the direction that he was going, so he took her life.

I was really disturbed in those past 10 days when, in Bells Corners, in the Bruce Pit area, a 17-year-old youth was stalking women who out walking their dogs, and maybe even their small children. In his possession was a knife, restraints and tape to gag them. Where did he learn that? He is 17 years old.

I feel very strongly that if you took a life, you forfeit a life. Second chances are great, but second chances are something you earn through serving your sentence. If 25 years is your sentence, serve your sentence, and then your second chance starts. If he gets out after 25 years, he will still be in his 40s. Many people in this day and age have to restart their lives in their late 40s. Maybe the economy has gone sour, so they have to start all over again. As I said, my daughter will never have that chance.

Theresa McCuaig, as an individual: I am the grandmother of Sylvain Leduc who, in 1995, was kidnapped from his home, along with his two little cousins and a friend.

Twelve people were involved in this horrible crime. There was an organized youth street gang called the Ace Crew. I know you will hear from many other people, other than life victims — criminologists, social workers, The John Howard Society of Canada, you name it. These people will come to convince you that everyone deserves a second chance, and you will hear from very few victims.

J'ai pas mal vécu et je ne connais pas beaucoup de jeunes normaux de 24 ans qui décident de sortir un soir dans l'intention précise de tuer une fille, puis d'exécuter l'acte, mais c'est ce qu'il a fait.

Lors du prononcé de la sentence, la juge a déclaré qu'il s'agissait là du crime le plus odieux qui soit. Elle a dit en substance qu'elle devait le mettre au courant de cette disposition de la dernière chance. Oui, dans 15 ans, il peut demander une deuxième chance. Où est la deuxième chance de ma fille? Il n'y a pas de deuxième chance pour elle.

Il a été condamné à la prison à vie, et nous sommes obligés d'attendre. J'espère que ce projet de loi va être adopté et qu'il sera obligé de prouver qu'il mérite une deuxième chance. En le regardant dans les yeux pendant le prononcé de la peine, je n'ai pas trouvé que cet homme en méritait une, mais il appartiendra à d'autres d'en décider à un autre moment.

Comme Mme Gray-Donald l'a dit, nous apprenons à vivre avec le vide, mais il est là. Apprend-on réellement à vivre avec? Je sais que je n'y suis pas parvenu. Je fais face et je me débrouille, mais je n'ai pas appris à vivre avec.

Je veux seulement que cet homme purge ses 25 années au complet. Si l'on décide à ce moment-là qu'il ne mérite pas la libération conditionnelle, qu'il purge encore 25 années, cela me convient. La vie est la vie. Il a pris une vie, il devrait perdre la sienne. Il n'a pas pris la vie dans un accès de rage. Il a pris une vie avec préméditation et par désir. Lorsqu'il est sorti ce soir-là, il a emporté avec lui des liens, un couteau et du ruban adhésif pour la bâillonner. C'est ce qu'il avait pour but de faire. Il est sorti ce soir-là pour tuer une fille. Il a dit que peu lui importait qui c'était. Ma fille s'est simplement trouvée à croiser son chemin, alors il lui a enlevé la vie.

J'ai été réellement perturbé ces 10 derniers jours lorsque, à Bells Corners, aux alentours du Bruce Pit, un jeune de 17 ans a été pris à traquer des femmes qui promenaient leurs chiens, et peut-être même leurs enfants en bas âge. Il avait en sa possession un couteau, des liens et un ruban pour les bâillonner. Où a-t-il appris cela? Il a 17 ans.

Je pense très fermement que si vous enlevez une vie, vous perdez la vôtre. Les deuxièmes chances sont une belle chose, mais une deuxième chance se mérite en purgeant sa peine. Si votre peine est de 25 ans, purgez votre peine et votre deuxième chance commence ensuite. S'il sort après 25 ans, il sera toujours dans la quarantaine. Beaucoup de gens à notre époque sont obligés de recommencer leur vie à la fin de la quarantaine. Une crise économique peut obliger à repartir de zéro. Comme je l'ai dit, ma fille n'aura jamais cette possibilité.

Theresa McCuaig, à titre personnel : Je suis la grand-mère de Sylvain Leduc qui, en 1995, a été kidnappé à son domicile, en même temps que ses deux jeunes cousines et un ami.

Douze personnes étaient impliquées dans ce crime horrible. Il y avait une bande organisée de jeunes voyous appelée Ace Crew. Je sais que vous allez entendre l'avis de beaucoup d'autres personnes, autres que les victimes de meurtre — des criminologues, des travailleurs sociaux, la société John Howard du Canada, et d'autres encore. Ces gens-là viendront pour vous convaincre que tout le monde mérite une deuxième chance, mais vous entendrez très peu de victimes le dire.

These criminologists and psychiatrists who decide sentencing and so forth, they are not in the courtroom listening to the horror. They are not in the home when the police come to say, "Your child has been murdered, sorry." They are not there to feel our pain and learn the history of the offenders. They sit down and, with academic minds, figure out that 15 years is long enough to rehabilitate someone, without even knowing what is behind these people and where their history comes from. That blows me away.

I spoke one time to a youth criminologist who decided two years was long enough to turn around a young offender who had committed manslaughter. After he listened to my story, he was actually crying. He needed a drink and needed to rethink what he had recommended, now that he had the backgrounds, the pain and so on. I am asking you to really listen to us today because we were there. We are the affected ones.

As I say, my little niece was in a gang, and for a while she thought it was lots of fun, until they started possessing her, controlling her, honing her, beating her and making her sell drugs on the streets while they kept the money. They put her out front to take the risk of being arrested so that they could run. They also subjected her to prostitution and so on. They lit a lighter until it became red hot, turned it around and branded her. It formed an A. They told her, "You are now an Ace Crew bitch. You belong to us. You are my bitch, and you will do what I say." To disobey means punishment. Once you are part of the gang, you share sex with every gang member and refusal will bring on another beating.

She was in the gang from July to September. By September she had had enough of being controlled. They even had a beeper on her, and if she did not report when they beeped her, they would come after her and beat her up again. She had enough of being dominated and needed a place to hide, but did not tell our family what was happening. She went to my grandson Sylvain at school and asked him to coax his mom to let her move in. Sylvain's mom — my daughter — knew the girl was wayward. She thought she could help turn her around because no one wanted her anymore. She was too difficult to manage.

My daughter Carole took her in. Of course she shared all her tales of Ace Crew with my two grandsons, Sylvain and Daniel. Sylvain was 17, almost 18, and Daniel was 16. They listened and sympathized and, of course, worried about her. When Ace Crew found out where she was living, they called. In the gang, the threat was always that if you crossed the gang the penalty was to have your arm, with the branded A, cut off. That may sound like childish fun to you — just stupidity — but it was true. It was a real fact. That was the real threat.

They did call and threaten to cut off her arm. Of course she told her cousins, who were very worried. They set up a rendezvous to cut her arm off, and the cousins followed from afar with other friends to defend them. Ace Crew did not show up. They called again and made another appointment with her to cut her arm off.

Ces criminologues et psychiatres qui décident des peines et ainsi de suite, ils ne sont pas dans la salle d'audience à écouter les horreurs. Ce n'est pas chez eux que vient la police pour dire « Votre enfant a été assassiné, désolé ». Ils ne sont pas là pour ressentir votre douleur et apprendre l'histoire des meurtriers. Ils s'assoient et, avec leur science théorique, se disent que 15 années suffisent bien pour transformer quelqu'un, sans même savoir ce qu'il y a derrière ces gens et ce qui les animait. Cela me sidère.

J'ai parlé un jour à un jeune criminologue qui avait décidé que deux années suffisaient pour transformer un jeune contrevenant auteur d'un homicide involontaire. Après avoir écouté mon histoire, il pleurait. Il avait besoin d'un verre et de repenser sa position, maintenant qu'il connaissait les faits, la souffrance et ainsi de suite. Je vous demande de réellement nous écouter aujourd'hui, car nous avons vécu le drame. C'est nous qui sommes concernés.

Comme je l'ai dit, ma petite nièce faisait partie d'un gang et pendant quelque temps elle a trouvé que c'était très amusant, jusqu'à ce qu'ils commencent à la posséder, à la contrôler, à la manipuler, à la battre et à l'obliger à vendre des drogues dans la rue alors qu'ils gardaient l'argent. Ils l'ont mise devant eux à courir le risque d'être arrêtée, afin qu'ils puissent s'enfuir. Ils la soumettaient également à la prostitution et ainsi de suite. Ils ont fait brûler un briquet jusqu'à ce qu'il devienne rouge, l'ont retournée et l'ont marquée. La marque était en forme de A. Ils lui ont dit : « Tu es maintenant une putain des Ace Crew. Tu nous appartiens. Tu es ma putain et tu feras ce que je te dis ». Toute désobéissance était punie. Une fois que vous faites partie du gang, vous devez avoir des relations sexuelles avec tous les membres du gang et le refus entraîne une nouvelle correction.

Elle a fait partie du gang de juillet à septembre. En septembre, elle en a eu assez d'être contrôlée. Elle devait même porter un bippeur et si elle ne répondait pas quand ils appelaient, ils venaient la chercher et la battaient de nouveau. Elle en avait assez d'être dominée et avait besoin d'un endroit pour se cacher, mais n'a pas dit à notre famille ce qui se passait. Elle est allée voir mon petit-fils Sylvain à l'école et lui a demandé d'amener sa mère à la laisser s'installer chez eux. La mère de Sylvain — ma fille — savait que la fille était dévoyée. Elle s'est dit qu'elle pourrait l'aider à changer parce que plus personne ne voulait d'elle. Elle était devenue trop difficile à gérer.

Ma fille Carole l'a recueillie. Bien sûr, elle racontait tous ses problèmes avec Ace Crew à mes deux petits-fils, Sylvain et Daniel. Sylvain avait 17 ans, presque 18, et Daniel en avait 16. Ils l'ont écoutée et ont sympathisé et, bien sûr, s'inquiétaient pour elle. Lorsque les Ace Crew ont trouvé où elle habitait, ils ont appelé. Dans le gang, la menace était toujours que si vous trahissiez la bande, la sanction était que l'on vous couperait le bras, celui marqué du A. Cela peut vous paraître comme de l'enfantillage — de la simple stupidité, mais c'était vrai. C'était la réalité. C'était une menace réelle.

Ils ont appelé et ont menacé de lui couper le bras. Bien sûr, elle l'a dit à ses cousins, qui étaient très inquiets. Ils lui ont fixé rendez-vous pour lui couper le bras, et les cousins l'ont suivie de loin, avec d'autres amis pour les défendre. Les Ace Crew ne se sont pas montrés. Ils ont appelé de nouveau et ont pris un autre rendez-vous

She went to the appointment and was able to convince them that she had not left them but was trying to straighten out her life, staying low-key with her new rules, et cetera, and they bought it.

During that week, within three days, they were back again demanding that she meet them or else. Sylvain told her, if you do not call the police, me and my friends will handle this. She went to that appointment, and the leader did not show up. They told her to return home and wait there for his call.

They did call, and made arrangements to meet them on the street corner. Two of the little nieces went down there, and they kidnapped one of them. They threw her in a van and put her in the back compartment of it. She did not know what was happening. They took her to this building, up three flights of stairs and stuck her into a closet. They put a gun to her head, asking questions. She did not know what was happening, why they were mad at her and did not know what they wanted. They put a gun to her head and, as I said, stuck her into this closet with a blindfold over her eyes, a gag in her mouth and her hands tied behind her back. She did not have the answers they wanted, so they decided to pick up the other niece who was living at Sylvain's house.

They left her in the closet and drove to Vanier; they were not quite sure where Sylvain lived. They knew the street but not the house, so they called the house. Sylvain answered the phone and told them that Nathalie was sleeping. They coaxed him into waking her up, which he did. She did not want to talk to them, and he went back and gave the message, but they did not buy that. They convinced him to wake her up again. Sylvain did that.

She made the horrible mistake of grabbing the phone, opening the patio door and stepping out on the balcony. The minute she did that they knew which house they wanted. They drove their van into my grandson's driveway and made threats to her over the phone. They said that Sylvain was a liar, she was not sleeping, she was in her pyjamas and they were going to beat him.

She came downstairs to meet them to avoid them hurting Sylvain. The moment she opened the door of the car, they forced her into the car, took a gun and kept hitting her on the shoulder to tell them who was in the house. It was unfortunate because the parents were gone for the evening, and Sylvain was babysitting. He was almost 18 years old.

They stormed the house. They took Sylvain, his friend and Nathalie. They took him so fast that he only had time to put on one shoe. They put them in the back of the Jimmy van, threatening them, telling them, "You're next. We're going to beat you, we're going to burn you and we're going to have fun with you. We're going to beat you so bad that people in Ottawa will be afraid to walk the streets. We're going to beat you and kill you and put your bodies in garbage bags so that no one will find your bodies."

Sylvain was petrified, crying, and did not know what was happening. When he asked my niece, "What have you done, what have you gotten me into?" they hit him over the head with a gun.

avec elle pour lui couper le bras. Elle est allée au rendez-vous et a pu les convaincre qu'elle ne les avait pas quittés mais cherchait à remettre sa vie sur les rails, qu'elle se tenait tranquille en respectant ses nouvelles règles, et cetera, et ils ont avalé cela.

Au cours de cette semaine, en moins de trois jours, ils sont revenus pour lui demander de nouveau de les rencontrer ou sinon. Sylvain lui a dit que si elle n'appelait pas la police, lui et ses amis allaient s'occuper de l'affaire. Elle est allée à ce rendez-vous, et le chef ne s'est pas montré. Ils lui ont dit de rentrer chez elle et d'y attendre son appel.

Ils ont appelé et organisé une rencontre au coin de la rue. Deux des petites nièces y sont allées, et ils ont enlevé l'une d'elles. Ils l'ont jetée dans une fourgonnette et placée dans le compartiment arrière. Elle ne savait pas ce qui se passait. Ils l'ont emmenée dans ce bâtiment, lui ont fait monter l'escalier de trois étages et l'ont enfermée dans un placard. Ils lui ont mis un pistolet sur la tempe et lui posaient des questions. Elle ne savait pas ce qui se passait, pourquoi ils étaient furieux contre elle et ce qu'ils lui voulaient. Ils lui ont mis un pistolet sur la tempe et, comme je l'ai dit, l'ont enfermée dans ce placard avec un bandeau sur les yeux, un bâillon dans la bouche et les mains attachées derrière le dos. Elle n'avait pas les réponses qu'ils voulaient et ils ont donc décidé d'enlever l'autre nièce qui vivait dans la maison de Sylvain.

Ils l'ont laissée dans le placard et sont allés jusqu'à Vanier; ils ne savaient pas exactement dans quelle maison vivait Sylvain. Ils connaissaient la rue mais pas la maison, ils ont donc appelé la maison. Sylvain a répondu au téléphone et leur a dit que Nathalie dormait. Ils l'ont poussé à la réveiller, ce qu'il a fait. Elle ne voulait pas leur parler, il est retourné leur faire le message mais ils n'ont rien voulu entendre. Ils l'ont convaincu de la réveiller de nouveau. C'est ce que Sylvain a fait.

Elle a commis l'horrible erreur d'attraper le téléphone, d'ouvrir la porte-fenêtre et de sortir sur le balcon. Dès qu'elle a fait cela, ils ont su quelle était la bonne maison. Ils ont garé leur fourgonnette dans l'allée de mon petit-fils et ont menacé la fille au téléphone. Ils lui ont dit que Sylvain était un menteur, qu'elle ne dormait pas, qu'elle était en pyjama et qu'ils allaient lui casser la figure.

Elle est descendue pour les rencontrer pour qu'ils ne fassent pas de mal à Sylvain. Dès qu'elle a ouvert la porte de la voiture, ils l'ont jetée dedans, pris un pistolet et l'ont frappée de façon répétée sur l'épaule pour qu'elle leur dise qui était dans la maison. C'était regrettable car les parents étaient sortis pour la soirée et Sylvain gardait les enfants. Il avait presque 18 ans.

Ils ont pris la maison d'assaut. Ils ont pris Sylvain, son ami et Nathalie. Ils l'ont emmené si vite qu'il n'a eu le temps de mettre qu'une seule chaussure. Ils les ont entassés à l'arrière de la fourgonnette Jimmy, les menaçant, leur disant : « Vous êtes les prochains. Nous allons vous battre, nous allons vous brûler et nous allons nous amuser avec vous. Nous allons tellement vous démolir que les gens d'Ottawa auront peur de marcher dans la rue. Nous allons vous battre et vous tuer et mettre vos corps dans des sacs de poubelle et l'on ne retrouvera jamais vos corps ».

Sylvain était pétrifié, pleurait et ne savait pas ce qui lui arrivait. Lorsqu'il a demandé à ma nièce : « Qu'est-ce que tu as fait, dans quel pétrin tu m'as mis? » ils l'ont frappé à la tête avec un pistolet.

They kept loading and unloading guns over their heads. They had pulled a compartment over their heads. The kids were crouched and could hardly move. There was nowhere to escape, no windows, no buttons to push.

When they arrived at the location, they brought them in one by one. As they entered the building, seven other gang members were waiting for them. As they entered the door, they were immediately blindfolded, their hands tied behind their backs, tied at their ankles and tied around their necks with electrical cords.

Sylvain's friend was the first to be brought in. Meanwhile, when they took the kids and put them in the trunk, they called the apartment to say, "We have them, get the place ready for the torture." There were girls involved — 12 people, 5 young offenders, the rest were adults. They put drapes over the windows so that no one could see in.

They took Melanie out of the closet. They lined the closet with garbage bags on the floor and the walls as far as they could go. They told her that it was to put her dead body into after they blew her brains out so that they did not dirty the apartment. They put her back in there and then, of course, the others arrived. They put Sylvain's little friend in the closet with Natalie. They took Sylvain to the master bedroom, and they took Natalie to the master bedroom.

From the testimony of Melanie in the closet, they beat on Sylvain, two at a time, sometimes three at a time. She heard her cousin scream in horrible pain. While some were beating Sylvain, the others were raping Natalie. They had a red hot curling iron set on high and burned her on the backs of her legs and her back. They flipped her around, cut the cords off her feet, removed her jeans, two people held her legs apart and they raped her with this horrible curling iron. While they were doing that, she heard Sylvain, not able to breathe; he was dying. They were kicking him, jumping on him, and he was yelling, "I have not done anything. Natalie, tell them; please, please don't let them kill me. I haven't done anything." They stomped on his chest. They had towels around his head and a jacket over his head so that when they jumped on his chest he could not breathe, and so he asphyxiated. He died at the scene.

A neighbour had looked through the crack of his drapes and saw the kids being brought in at gunpoint and heard, "Do not try running because we will shoot you right here." He ran and hid in his shower and called 911. By the time the officers arrived, which would have been 18 to 20 minutes later, Sylvain was dead; the girl was raped, but they had not finished with her as they were about to pull up her sweater to do some more torturing; and they had brought Sylvain's friend out of the closet and were stomping on him. He was yelling, "I do not want to die" because he had just heard his best friend die. Can you imagine Melanie in the closet hearing all this? Every time they would open the door, she would smell the burning flesh and hear her two little cousins scream in terror. It was a night of horror.

When the police arrived, everyone ran, of course. Five were arrested at the scene. I would like to mainly speak to you about John Richardson. John Richardson was 25 years old. He was with

Ils n'arrêtaient pas de charger et de décharger les pistolets au-dessus de leurs têtes. Ils ont rabaisé la cloison de coffre sur eux. Les gamins étaient recroquevillés et pouvaient à peine bouger. Il n'y avait pas moyen de s'échapper, pas de fenêtre, pas de bouton à pousser.

Arrivés chez eux, ils les ont fait entrer un par un. À l'entrée du bâtiment, sept autres membres du gang les attendaient. Dès qu'ils passaient la porte, on leur bandait les yeux, on leur attachait les mains derrière le dos ainsi que les chevilles avec des câbles électriques passés autour du cou.

L'ami de Sylvain a été le premier qu'ils ont fait monter. Dans l'intervalle, pendant qu'ils enlevaient les gamins et les entassaient dans le coffre, ils avaient appelé l'appartement pour dire : « On les tient, préparez les lieux pour la torture ». Il y avait là aussi des filles — 12 personnes, 5 mineurs, les autres étaient adultes. Ils ont voilé les fenêtres pour que personne ne puisse voir à l'intérieur.

Ils ont sorti Melanie du placard. Ils ont recouvert le sol et les murs du placard de sacs de poubelle autant qu'ils pouvaient. Ils lui ont dit que c'était pour y mettre son cadavre lorsqu'ils lui auraient brûlé la cervelle, pour ne pas salir l'appartement. Ils l'y ont remise et puis, bien sûr, les autres sont arrivés. Ils ont mis le petit ami de Sylvain dans le placard avec Natalie. Ils ont emmené Sylvain dans la chambre principale, et puis Natalie aussi.

D'après le témoignage de Melanie enfermée dans le placard, ils ont tabassé Sylvain, deux à la fois, parfois trois à la fois. Elle entendait son cousin hurler de douleur. Pendant que les uns battaient Sylvain, les autres violaient Natalie. Ils avaient un fer à friser brûlant réglé à chaleur maximale et lui brûlaient l'arrière des jambes et le dos. Ils l'ont retournée sur le dos, ont coupé les liens attachant ses pieds, enlevé son jean, deux personnes l'ont maintenue les jambes écartées et ils l'ont violée avec cet horrible fer à friser. Pendant qu'ils faisaient cela, elle entendait Sylvain, incapable de respirer; il était en train de mourir. Ils le frappaient à coups de pied, sautaient sur lui et il hurlait « Je n'ai rien fait. Natalie, dis-leur; s'il vous plaît, s'il vous plaît, ne me tuez pas. Je n'ai rien fait ». Ils lui écrasaient la poitrine à coups de pied. Ils lui avaient mis des serviettes autour de la tête et une veste sur la tête, si bien que lorsqu'ils sautaient sur sa poitrine il ne pouvait pas respirer, et il a été asphyxié. Il est mort sur place.

Un voisin avait regardé par la fente de ses rideaux et vu qu'on faisait entrer les gamins sous la menace d'un revolver et a entendu dire : « N'essayez pas de vous enfuir car nous vous abattons sur place ». Il a couru et s'est caché dans sa douche et a appelé le 911. Le temps que la police arrive, soit 18 à 20 minutes plus tard, Sylvain était mort; la fille était violée, mais ils n'en avaient pas fini avec elle car ils étaient sur le point de remonter son chandail pour continuer à la torturer. Et ils avaient sorti l'ami de Sylvain du placard et lui sautaient dessus à pieds joints. Il hurlait « Je ne veux pas mourir » car il venait d'entendre mourir son meilleur ami. Pouvez-vous imaginer ce que ressentait Melanie dans le placard, qui entendait tout cela? Chaque fois qu'ils ouvraient la porte, elle sentait l'odeur de chair brûlée et entendait ses deux petits cousins hurler de terreur. Cela a été une nuit d'horreur.

Lorsque la police est arrivée, tout le monde s'est enfui, bien entendu. Cinq ont été arrêtés sur les lieux. Je voudrais vous parler principalement de John Richardson. John Richardson avait

the kids because he is an asshole who does not have much education. He has a learning disability and has been in trouble since the age of 12. His kick was to hang around with kids. They would go out, commit crimes, and keep the money in the same kitty. He had no home, no car and no job. He lived off crime, prostitution and extortion and wanted to be the leader of these little kids.

He was really showing off for them that night, showing how you deal with people you are angry with. He led the group that night. He was the one who suggested that the bags be put in the closet. He was the one who called from the car to tell them to put the drapes up and turn off the lights, and so on. He was the one who had the gun in his bag. John Richardson's history is that, from the age of 13, he was trouble with the law. However, as a youth, he always got probation; not jail. Once, a Crown attorney applied to have him transferred as an adult, and the judge said, "Well, I see a little spark of hope in his eyes."

How many chances did John Richardson get? You would not believe his record. They let him go and gave him probation. He never showed up for court; they had to go to get him. Probation was a pain in the ass, and he went when he felt like it. When he did go to jail and then make parole, he would not report. How many chances do you give this guy?

In 1993, he hurt people terribly. He followed a man home, and with the pole of a barbell, he beat that man until he gave him his PIN number. He even told him that if the PIN number was not right, he would come back and kill him. Meanwhile, have a nice day.

He was charged a second time: One young lad owed someone \$500, and he went to collect it for the person. He went to the boy's home and, in front of his mom, beat that boy black and blue with a broom handle. The mother panicked and called the priest at the corner to ask for \$500 to save her son's life. He said, "Yes, come and get it." When they went to pick up the money from the priest, they found that the priest was smart and called the police. Richardson was arrested, but the boy would not testify because he was too scared. Richardson had beaten on prostitutes with gun butts to get money from them. He was charged with that, but the prostitutes would not testify because they were too afraid of him. Everyone was really afraid of him.

A deal was made. He pleaded guilty to these three horrible charges. The judge said that he would like to give him five years, but he was sentenced to 36 months. When he got to jail, he had the right to ask for parole after serving one third of the sentence. The parole board said, no, because, according to his record, every time he commits a crime, it gets worse and worse. They said, "By the end of this sentence, you will commit murder." Six months later, he applied again.

25 ans. Il était avec les gamins parce qu'il est un trou du cul qui n'a guère d'instruction. Il a une difficulté d'apprentissage et faisait des bêtises depuis l'âge de 12 ans. Son truc était de s'entourer de gamins. Ils partaient commettre des crimes et gardaient l'argent dans la même cagnotte. Il n'avait pas de maison, pas de voiture et pas de travail. Il vivait de ses délits, de la prostitution et de l'extorsion et voulait être le chef de ces gamins.

Il leur jouait vraiment le grand jeu ce soir-là, pour leur montrer comment on traitait les gens contre qui on est en colère. Il dirigeait le groupe ce soir-là. C'est lui qui a eu l'idée de mettre les sacs dans le placard. C'est lui qui appelait de la voiture et leur disait d'accrocher les rideaux et de fermer les lumières, et ainsi de suite. C'est lui qui avait le pistolet dans son sac. L'histoire de John Richardson est que, depuis l'âge de 13 ans, il enfreignait la loi. Cependant, en tant que mineur, il s'en tirait toujours avec une probation, sans aller en prison. Une fois, un procureur de la Couronne a voulu le faire juger comme adulte, et le juge a dit : « Eh bien, je vois une petite lueur d'espoir dans ses yeux ».

Combien de chances a-t-on données à John Richardson? Vous ne croiriez pas le casier judiciaire qu'il avait. Ils le laissaient partir et le plaçaient en probation. Il ne se rendait jamais aux convocations du tribunal, ils devaient aller le chercher. La probation l'ennuyait, et il y allait quand il avait envie. Quand on le mettait en prison et le libérait sous condition, il ne se présentait jamais. Combien de chances donnez-vous à ce gars-là?

En 1993, il a fait énormément de mal à des gens. Il a suivi un homme jusque chez lui, et avec une barre d'haltères, il a battu l'homme jusqu'à ce qu'il lui donne son numéro NIP. Il lui a même dit que si le numéro n'était pas juste, il reviendrait le tuer. En attendant, passez une bonne journée.

Il a été inculpé une deuxième fois : un jeune garçon devait 500 \$ à quelqu'un et il est allé percevoir la somme pour cette personne. Il est allé au domicile du garçon et, devant sa mère, l'a battu comme plâtre avec un manche de balai. La mère a paniqué et a appelé le prêtre au coin de la rue et a demandé 500 \$ pour sauver la vie de son fils. Il a dit : « Oui, venez chercher l'argent ». Lorsqu'ils sont allés chez le prêtre pour recevoir l'argent, ils se sont aperçus que le prêtre avait été malin et appelé la police. Richardson a été arrêté, mais le garçon refusait de témoigner parce qu'il avait trop peur. Richardson avait battu des prostituées avec des crosses de revolver pour leur arracher de l'argent. Il a été inculpé de ses actes, mais les prostituées refusaient de témoigner parce qu'elles avaient trop peur de lui. Tout le monde avait grand-peur de lui.

Un arrangement a été conclu. Il a plaidé coupable à ces trois accusations horribles. Le juge a dit qu'il aimerait lui infliger cinq ans, mais il a été condamné à 36 mois. Arrivé en prison, il a eu le droit de demander la libération conditionnelle après avoir purgé un tiers de la peine. La Commission des libérations conditionnelles a dit non, parce que, selon son casier, chaque fois qu'il commet un crime, il est plus grave que les précédents. Ils lui ont dit : « D'ici la fin de cette peine, vous allez commettre un meurtre ». Six mois après, il a présenté une nouvelle demande.

The parole board has a test where the accused fills out "yes" or "no" to questions to see if he is a candidate to reoffend. They go by whatever the score is to know whether he is likely to reoffend. He had a very bad score, so they did not give him parole.

By what miracle, three months later, ladies and gentlemen, does he make parole? By that time, they had sent him from the minimum security jail to a supermax facility because he was unmanageable and uncontrollable. In jail, he was abusive to inmates and guards, and he trafficked in drugs. They put him in supermax in segregation. From segregation, they released him on parole.

As victims, we ask, "Why did you do that?" However, we are not allowed to know. That is confidential information. We are not allowed to know, so we sued them. That process has been going on for 12 years.

My questions to you are the following: Why would he deserve a second chance? How many chances has he been given along the way? How much money in legal aid have we taxpayers paid for him? Offenders think it is their God-given right to have legal aid.

He and his two buddies who committed these horrific crimes were sentenced to life. This year, in October, they will have the right to apply for the section 745 hearing. If they are successful, my daughter and I will be sitting at three court hearings for these guys. Given their habit of not reporting and the breaches and so on, I can see them being good for 15 years in jail. However, I am told by jail employees that usually in their thirteenth year or twelfth year, they start turning their little lives around. They start being good and abiding by the rules. They become model prisoners because they know section 745 is coming up. Some judge will look at the jail record and say, "Wow, look at this; in the last two years, he has turned his life around. Look at that. He deserves a second chance."

How do we really know? How do we really know if he is sincerely rehabilitated or if he is putting you on, taking all the right courses and doing all the right things in jail? What happens once he is loose again?

For me, the hard part is that he will ask a judge for permission to ask a jury. If that happens, and the jury says that, yes, it is alright for him to ask, then the parole board has the final decision. Will they let us down again? Will they not do their homework? That is what is happening; they did not do their homework on his history, so they let him go. We have to trust these people again to see if they will release him.

The victim, the one who was burned, was in the hospital for three months. Believe me, she went through hell. Doctors had to form a special team; they had never seen a wound like that before. I do not want to make you sick, but they designed a dilator to put in this poor girl's vagina so that the flesh would not heal together so that she could have babies and intercourse and so on later on in

La Commission des libérations conditionnelles administre un test où l'accusé doit cocher « oui » ou « non » à des questions pour voir s'il est susceptible de récidiver. Ils s'en tiennent à la note pour décider s'il est susceptible de récidiver. Il a obtenu une très mauvaise note, et ils ne lui ont pas accordé la libération conditionnelle.

Par quel miracle, trois mois plus tard, mesdames et messieurs, lui accorde-t-on la liberté conditionnelle? Dans l'intervalle, il avait été transféré de la prison à sécurité minimale dans un pénitencier à sécurité maximale renforcée parce qu'il était ingérable et incontrôlable. En prison, il frappait les codétenus et les gardiens et trafiquait de la drogue. Dans la prison à sécurité maximale renforcée ils l'ont mis en cellule d'isolement. De la cellule d'isolement, ils l'ont libéré sous condition.

En tant que victimes, nous demandons : « Pourquoi avez-vous fait cela? » Cependant, nous n'avons pas le droit de le savoir. C'est un renseignement confidentiel. Nous n'avons pas le droit de le savoir, alors nous les avons poursuivis en justice. Cette instance traîne depuis 12 ans.

Mes questions pour vous sont les suivantes : Pourquoi mériterait-il une deuxième chance? Combien de chances lui a-t-on accordées en cours de route? Combien d'argent en aide juridique les contribuables ont-ils payé pour lui? Les délinquants pensent que l'aide juridique est leur droit conféré par Dieu.

Lui et ses deux copains qui ont commis ces crimes horribles ont été condamnés à la perpétuité. Cette année, en octobre, ils auront le droit de demander une audience en vertu de l'article 745. Si on la leur accorde, ma fille et moi devons subir trois jours d'audience pour ces gars-là. Étant donné leur habitude de ne pas se rendre aux convocations et d'enfreindre les conditions et ainsi de suite, je les vois mal se tenir tranquilles pendant 15 ans en prison. Cependant, les gardiens de prison me disent qu'habituellement, au cours de la 13^e ou 12^e année, ils commencent à changer leur petite vie. Ils commencent à être sages et à respecter les règles. Ils deviennent des prisonniers modèles parce qu'ils savent que l'article 745 va les avantager bientôt. Un juge quelconque va regarder leur dossier de prison et dire : « Regardez-moi ça : au cours des deux dernières années, il s'est transformé. Il mérite une deuxième chance ».

Comment le savoir vraiment? Comment savons-nous réellement s'il est sincèrement réhabilité ou s'il joue la comédie, suivant tous les cours voulus et faisant tout ce qu'il faut en prison? Qu'arrivera-t-il si on le relâche encore une fois?

Pour moi, la partie difficile est qu'il va demander à un juge la permission de s'adresser à un jury. Si cela arrive, et que le jury décide que oui, il peut demander la libération, alors la décision finale appartient à la Commission des libérations conditionnelles. Va-t-elle nous trahir encore? Va-t-elle ne pas faire son travail? C'est ce qui se passe; elle n'a pas fait son travail de vérification de ses antécédents, alors ils l'ont laissé partir. Nous allons devoir faire confiance de nouveau à ces gens pour voir s'ils vont le relâcher.

La victime, celle qui a été brûlée, a passé trois mois à l'hôpital. Croyez-moi, elle a vécu l'enfer. Les médecins ont dû former une équipe spéciale; ils n'avaient jamais vu une blessure comme celle-ci. Je ne veux pas vous rendre malades, mais ils ont dû concevoir un dilateur pour le placer dans le vagin de cette pauvre fille pour que les chairs ne fusionnent pas en cicatrisant et qu'elle puisse avoir des

life. That treatment was very painful for her. They had to remove that every day and put it back in. She had that for three months, and then another six months walking around with this thing inside her body, plus the psychological damage. The girl who was in the closet is still, today, seeing psychiatrists because she is afraid to walk the streets.

Sylvain's friend was hospitalized for a couple of months because of the horror he experienced and the loss of his friend. When he was released, he got two pit bulls; he walked around with two pit bulls to protect himself. This is how it affects us. Never mind the loss of your child; there is also the fear of walking the streets.

I am not being racist now; I am just giving you the facts: These people were all Black. They had these little curls, and you know how they wear the pants down to the crotch. When I walk on the street and I see one dressed like that. I stop; I shake, and I cross the street. It stays with you. We are talking 16 years later here. It does stay with you, and you worry.

These victims do not know about section 745 because I have not told them. Maybe the offenders will not make section 745, so why scare them? I am waiting to see what will happen; but if by chance they do, these kids will be totally freaked out. They are not kids anymore; they are parents now and they worry about their little ones. They are so afraid to meet these people face-to-face in the streets all the time. They live through that.

My daughter lives through the loss of her son. The shock of losing her son caused her to have fibromyalgia, just like that. She now lives on a small disability cheque in a subsidized section with lower class. Sylvain's brother, to deal with his pain, turned to drugs, so we have lost him. We have lost two boys.

These people who committed these crimes have a right to a second chance. Where is our second chance? Where is our help? When all this happened, we wanted a lawyer to sue these people, but you cannot sue young offenders. Did you know that? Also, who the hell has the money to pay a lawyer to sue?

We were lucky, sort of. One lawyer decided he would help us with no charge, no fee; but as I said, it has been dragging on for 12 years, and we have not heard from him for two years. This is what happens to victims — they are secondary. I will leave you to think on that, and you decide whether these people should have a second chance.

Ms. Albina Guarnieri had a bill that would allow a judge to sentence an offender — the worst of the worst, like these people — to no parole for 30 years or 35 years. I think that is the most reasonable proposition I have ever heard.

From my understanding, the law says that if you kill one person, you get life; if you kill two, three or four people all in the same day, it does not matter — as long as you kill them all on the same day, you may also apply for section 745. How can you justify that?

enfants et des relations sexuelles et ainsi de suite plus tard dans la vie. Ce traitement a été très douloureux pour elle. Ils devaient enlever cet appareil chaque jour et le réinsérer. Elle a eu cela pendant trois mois, puis encore six mois à marcher avec cette chose à l'intérieur de son corps, sans parler des séquelles psychologiques. La fille qui était dans le placard est encore aujourd'hui sous traitement psychiatrique parce qu'elle a peur de marcher dans la rue.

L'ami de Sylvain a été hospitalisé pendant plusieurs mois à cause de l'horreur qu'il a vécue et de la perte de son ami. Lorsqu'il est sorti, il s'est acheté deux molosses pit-bulls; il se promenait avec deux pit-bulls pour se protéger. Voilà comment cela nous affecte. Il n'y a pas que la perte de votre enfant, il y a aussi la peur de sortir dans la rue.

Ce que je vais vous dire n'est pas raciste, je donne simplement les faits : ces personnes étaient tous des noirs. Ils avaient ces cheveux crépus, et vous savez comment ils portent leur pantalon baissé jusqu'à l'aîne. Lorsque je marche dans la rue et que j'en vois un habillé comme cela, je m'arrête, je me mets à trembler et je change de trottoir. Cela vous poursuit toujours. Seize années se sont passées. Mais cela vous poursuit et vous avez peur.

Ces victimes ne connaissent pas l'article 745 parce que je ne leur en ai pas parlé. Peut-être les criminels ne vont-ils pas être libérés, alors pourquoi leur faire peur? J'attends de voir ce qui va se passer; mais si jamais cela arrivait, ces gamins vont être totalement paniqués. Ils ne sont plus des gamins, ils sont aujourd'hui des parents et s'inquiètent pour leurs enfants. Ils ont tellement peur de rencontrer ces gens face à face dans la rue sans arrêt. Cette peur les habite.

Ma fille endure la perte de son fils. Le choc de la mort de son fils lui a donné la fibromyalgie, du jour au lendemain. Elle vit maintenant avec un petit chèque d'invalidité dans un logement subventionné d'un quartier pauvre. Le frère de Sylvain, pour surmonter la douleur, s'est tourné vers la drogue, et nous l'avons de ce fait perdu. Nous avons perdu deux garçons.

Ces gens qui ont commis ces crimes ont droit à une deuxième chance. Où est notre deuxième chance? Qui nous aide? Lorsque tout cela est arrivé, nous voulions un avocat pour poursuivre ces gens en justice, mais on ne peut poursuivre des mineurs. Le saviez-vous? Et aussi, qui diable a assez d'argent pour payer un avocat?

Nous avons de la chance, en quelque sorte. Notre avocat a décidé qu'il nous aiderait gratuitement, sans honoraires; mais comme je l'ai dit, l'affaire traîne depuis 12 ans et nous n'avons rien entendu depuis deux ans. C'est ce qui arrive aux victimes — elles sont secondaires. Je vous laisse réfléchir à cela, et vous déciderez si ces gens méritent une deuxième chance.

Mme Albina Guarnieri a un projet de loi qui permettrait à un juge de condamner un criminel — le pire des pires, comme ces gens-là — sans libération conditionnelle pendant 30 ou 35 ans. Je pense que c'est la proposition la plus raisonnable que j'ai jamais entendu.

Si je comprends bien, la loi dit que si vous tuez une personne, vous avez la perpétuité; si vous en tuez deux, trois ou quatre personnes toutes le même jour, cela ne fait pas de différence — du moment que vous les tuez tous le même jour, vous pouvez aussi demander l'application de l'article 745. Comment peut-on justifier cela?

Last summer, a man, his son and his new common-law wife put two young, beautiful girls, their real mom and a friend in a car and threw them in the Kingston canal and drowned them all. That is four lives.

The Chair: That case, I believe, has not yet been decided by the courts.

Ms. McCuaig: No, that has not gone to court yet; but my goal is to tell you that even if they get life, if they are found guilty and they get life, as the law stands today, they would be allowed to apply for section 745 — four lives for the same price as one. I leave you with that.

The Chair: On behalf of the committee, I want to thank you all, but particularly Mr. Teague and Ms. McCuaig. We do have some questions for you. It is important for me to say that we do appreciate how very difficult it must be for you to come here and tell your stories, but it is important for us to hear them, and we are very grateful to you.

I would just add before I go to the questioners, you suggested, Ms. McCuaig, that what happens to the victims is secondary. Do not ever believe that anyone around this table thinks that. Do not ever think that.

[Translation]

Senator Carignan: I have no further questions, Madam Chair. I simply wish to thank our witnesses for having shared their experiences with such generosity. I am unable to ask any questions.

Senator Boisvenu: I understand your rage and your scepticism with regard to justice. I lived through it. My daughter was she too assassinated by a repeat offender to whom not one, but three chances were given. Three! I also tell myself that the criminal is not the only one responsible for my daughter's death; the system is it too responsible.

When a young girl is kidnapped, assaulted, raped and killed, the justice system dwells on the most serious crime, that of murder. All the rest falls by the wayside: the rape, the sequestration, the kidnapping. The criminal will never be punished for those crimes.

Here is my question: What impression of Canadian justice are you left with vis-à-vis murders that are this serious and this heinous? What are your impressions in this regard?

Ms. McCuaig: I am enraged because the guilty parties faced 85 charges, but they are only serving out a sentence for murder. All of the rest is put aside. What enraged us further is that they did the same thing the previous day to another young boy. They kidnapped him, beat him and shot him, but the little boy did not die. For that, they were handed an additional sentence of 50 years. And that does not take into account all of the other crimes they had previously committed. The sentence they were handed will serve to pay for all of the crimes at one and the same time.

L'été dernier, un homme, son fils et sa nouvelle compagne ont mis deux belles jeunes filles, leur vraie mère et un ami dans une voiture et les ont jetés dans le canal de Kingston et les ont tous noyés. Cela fait quatre vies.

La présidente : Cette affaire, je crois, n'a pas encore été jugée par la justice.

Mme McCuaig : Non, elle n'a pas encore été jugée, mais mon but est de vous faire savoir que s'ils sont condamnés à perpétuité, s'ils sont reconnus coupables et écotent de la prison à vie, selon la loi actuelle, ils seront autorisés à faire une demande en vertu de l'article 745 — quatre vies pour le prix d'une seule. Je vous laisse réfléchir à cela.

La présidente : Au nom du comité, je tiens à remercier chacun d'entre vous, mais particulièrement M. Teague et Mme McCuaig. Nous avons quelques questions pour vous. Il est important que je dise que nous réalisons combien il a dû être très difficile pour vous de venir ici et de raconter votre histoire, mais il est très important pour nous de l'entendre, et nous vous sommes très reconnaissants.

Je voudrais juste ajouter un mot avant de passer aux questions. Vous avez dit, madame McCuaig, que ce qu'il advient des victimes est secondaire. Ne croyez pas un instant que quelqu'un autour de cette table pense cela. Ne le pensez même pas.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je n'ai plus de questions, madame la présidente. Je voudrais simplement remercier nos témoins qui ont partagé ce qu'ils ont vécu avec beaucoup de générosité. Je suis incapable de poser des questions.

Le sénateur Boisvenu : Je comprends votre rage et votre scepticisme face à la justice. J'ai vécu cela. Ma fille a été assassinée aussi par un récidiviste à qui on avait donné trois chances. Pas une! Trois. Je me dis aussi que le criminel n'est pas le seul responsable de la mort de ma fille, le système aussi l'est.

Quand une jeune fille est enlevée, agressée, violée et assassinée, la justice retient le crime le plus grave, qui est l'assassinat. Tout le reste tombe : le viol, la séquestration, l'enlèvement. Le criminel ne sera jamais puni pour ces crimes.

Voici ma question : quelle impression gardez-vous de la justice canadienne par rapport à des meurtres aussi graves et aussi crapuleux? Quelles sont vos perceptions à ce sujet?

Mme McCuaig : Je suis enragée parce que les coupables faisaient face à 85 chefs d'accusation, pourtant ils ne paient que la sentence pour meurtre. Tout le reste tombe. Ce qui nous a enragés davantage est qu'ils ont fait la même chose le jour d'avant à un autre petit garçon. Ils l'avaient enlevé, battu, tiré, mais le petit gars n'est pas mort. Pour cela, ils ont reçu une sentence additionnelle de 50 ans. Et c'était sans parler de tous les autres crimes qu'ils avaient commis avant. La peine reçue servira à payer tous les crimes en même temps.

According to my calculations, they should be serving a sentence of 123 years, but no. . . They are concurrent. If he escapes from prison, kills someone else and is brought back to jail, his sentence will be concurrent because one can only serve one life sentence. Unbelievable! It does not hold water.

[English]

Senator Boisvenu: My daughter was murdered by a recidivist. We gave this criminal two chances before he killed my daughter. He kidnapped her, raped her and beat her, but when he arrived in front of the justice, he was only charged with one crime, which was murder. It is like she was never raped or kidnapped. What are your thoughts when such a criminal is punished like a person who shoots someone on the street?

Mr. Teague: When you look at it, there is a kidnapping, which is a crime. There is forcible confinement, which is a crime. There is sexual molestation, which is a crime. There is murder, which is a crime. The final indignity that was committed on my daughter is that she was dumped in the woods like a piece of garbage. To me, those are five separate crimes, but he went to jail only for first-degree murder and he got 25 years.

I am not knowledgeable about the justice system, but if you were to try these criminals for each one of those crimes and add all those years together, which would be a concurrent sentence; I am sure they would be in jail until they are 70 years old. I do not agree with this idea of just one sentence for all crimes committed. Stack them up: 25 years, 15 years, 10 years, 15 years and 20 years.

[Translation]

Senator Boisvenu: Ms. Gray-Donald, I read your report attentively. I sense that you are somewhat sceptical with regard to the National Parole Board statistics. What is your impression of these statistics?

[English]

Ms. Gray-Donald: We have to take the statistics that are given to us at face value. Looking at recidivism rates, for example, they only capture what is caught by the police. It has long been my belief that there are most likely offences being committed by offenders who are out on parole and that are not being captured, which speaks to a number of factors. One could be even just the case loads for parole officers. One cannot watch someone 24 hours a day. There are crimes that go undetected.

When low recidivism rates are used as an excuse for allowing a 745 hearing or for encouraging the process, we have to be cautious in using those statistics because it is very likely that they under-report.

Senator Lang: I would like to direct a question to Ms. Gray-Donald. It has to do with the process. After 15 years, the offender can apply through the faint hope clause. If they are turned down, I understand that they can apply every second year. You refer to this in your presentation.

Ils devraient purger une peine de 123 ans selon mes calculs, mais non... C'est concurrent. Et s'il se sauve de la prison, qu'il tue quelqu'un d'autre et qu'il est ramené en prison, la peine est concurrente parce qu'on ne peut purger qu'une sentence à vie. Voyons donc! Cela ne tient pas debout.

[Traduction]

Le sénateur Boisvenu : Ma fille a été assassinée par un récidiviste. Nous avons donné à ce criminel deux chances avant qu'il ne tue ma fille. Il l'a kidnappée, l'a violée et l'a battue, mais lorsqu'il est arrivé devant la justice, il n'a été accusé que d'un seul crime, celui de meurtre. C'est comme si elle n'avait jamais été violée ou enlevée. Quelles sont vos réflexions, lorsque vous voyez qu'un tel criminel est puni comme une personne qui abat quelqu'un dans la rue?

M. Teague : Si on y regarde bien, il y a l'enlèvement, qui est un crime. Il y a la séquestration, qui est un crime. Il y a l'agression sexuelle, qui est un crime. Il y a le meurtre, qui est un crime. Le dernier outrage infligé à ma fille est qu'elle a été jetée dans les bois comme un sac de poubelle. À mes yeux, cela fait cinq crimes distincts, mais il n'a été emprisonné que pour le meurtre au premier degré et il a écopé de 25 ans.

Je ne suis pas expert du système judiciaire, mais si vous deviez juger ces criminels pour chacun de ces crimes et ajouter toutes ces années ensemble, qui seraient des peines consécutives, je suis sûr qu'il serait en prison jusqu'à l'âge de 70 ans. Je ne suis pas d'accord avec cette notion d'une seule peine pour tous les crimes commis. Empilez-les : 25 ans, 15 ans, 10 ans, 15 ans et 20 ans.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Madame Gray-Donald, j'ai lu avec attention votre rapport. Je vous sens un peu sceptique par rapport aux statistiques de la Commission de libération conditionnelle. Quelle est votre perception par rapport à ces statistiques.

[Traduction]

Mme Gray-Donald : Il nous faut prendre les statistiques que l'on nous donne pour ce qu'elles valent. Prenez les taux de récidivisme, par exemple, ils ne représentent que ce que la police découvre. Je suis persuadée depuis longtemps qu'il existe probablement des délits commis par des criminels en libération conditionnelle et qui ne sont pas découverts, ce qui est la conséquence de plusieurs facteurs. L'un pourrait être simplement la charge de travail des agents de libération conditionnelle. On ne peut surveiller quelqu'un 24 heures par jour. Des crimes sont commis sans être détectés.

Lorsqu'on invoque les faibles taux de récidive comme excuse pour autoriser une audience en vertu de l'article 745 ou encourager le processus, il faut considérer ces chiffres avec scepticisme parce qu'il est très probable qu'ils sont inférieurs à la réalité.

Le sénateur Lang : J'aimerais poser une question à Mme Gray-Donald. Elle porte sur le processus. Après 15 ans, le criminel peut demander à bénéficier de la disposition de la dernière chance. Si la demande est refusée, je crois savoir qu'il peut la représenter tous les deux ans. Vous en faites état dans votre exposé.

Ms. Gray-Donald: That is how it is currently written.

Senator Lang: Do you have any statistics on how often that happens with individual offenders? Perhaps you can tell us your direct experience with this type of repeat application for offenders who are consistently turned down.

Ms. Gray-Donald: I do not have at my disposal right now statistics that would capture how many try again in successive years. We have worked with cases where that has happened, and I know I have heard cases in the media. I cannot pinpoint one off the top of my head right now. It is not a significant number of cases, but there are not a significant number of people who are eligible for this process, either. We tend to look more toward the impacts on family members, and that is where the significance rests. It is not the number of cases; it is how they impact the loved ones who have to go through this process again. There are horrible offenders who know they will not get out but who, for whatever reason, tend to taunt and torment the family members. We see that quite often.

Senator Lang: I am trying to get it clear in my mind how this works. The offender applies through the faint hope clause to see whether or not he or she can go through the process and be granted early parole. When they first apply and go through the first step, is the family notified that an application has been made and that it is being considered?

Ms. Gray-Donald: Not necessarily. Sometimes it is covered in the media and that is how they find out, sometimes they maintain contact within the jurisdiction. However, nothing stipulates that they have to be notified.

Senator Lang: Are they notified at the second stage?

Ms. Gray-Donald: If it goes to a hearing with a jury?

Senator Lang: Yes.

Ms. Gray-Donald: No, they are not notified there, either. It is not mandated that they be notified. They would be notified if they were given a reprieve and if it went to the National Parole Board.

Senator Lang: I want to thank the witnesses for sharing their experiences. One can hardly imagine the grief and the consequences that took place when the events happened and how they are affecting you today. Of course, that is why we are here today — to look at the legislation and see whether there should be appropriate changes to recognize the rights of the victims versus those of the offenders.

Senator Joyal: Could you inform us of the kind of assistance you might have received either from a provincial government program or from any private group that assists victims? Did you have access to that in your own situation, or were you left to your own means and resources with respect to going through what you have described to us?

Mme Gray-Donald : C'est la loi actuelle.

Le sénateur Lang : Avez-vous des chiffres concernant la fréquence relativement à des délinquants individuels? Peut-être pouvez-vous nous faire part de votre expérience directe avec ce type de demandes à répétition de délinquants qui sont constamment déboutés.

Mme Gray-Donald : Je ne dispose pas actuellement de chiffres indiquant combien essaient à intervalles répétés. Nous avons travaillé sur des cas où cela est arrivé, et je sais que les médias ont fait état de certains cas. Je n'ai pas en tête un cas que je pourrais vous citer. Ce n'est pas un nombre important, mais le nombre des détenus admissibles n'est pas important non plus. Nous nous intéressons davantage à l'impact sur les membres de la famille, et c'est cela qui est important. Ce n'est pas le nombre des cas, c'est les répercussions sur les proches qui doivent subir ce processus de nouveau. Il existe d'affreux criminels qui savent qu'ils ne vont pas sortir mais qui, pour une raison quelconque, aiment provoquer et tourmenter les membres de la famille. Nous voyons cela assez souvent.

Le sénateur Lang : J'essaie de comprendre comment cela fonctionne. Le délinquant dépose une demande en vertu de la disposition de la dernière chance pour voir s'il ne pourrait pas bénéficier d'une libération conditionnelle anticipée. Lorsqu'il dépose la première demande et franchit la première étape, est-ce que la famille est informée du fait qu'une demande a été déposée et est examinée?

Mme Gray-Donald : Pas nécessairement. Parfois, les médias en parlent et c'est ainsi que l'on est mis au courant; d'autres fois la famille garde des contacts dans la juridiction. Cependant, rien n'oblige à aviser la famille.

Le sénateur Lang : Est-elle avisée à la deuxième étape?

Mme Gray-Donald : Si la demande est entendue par un jury?

Le sénateur Lang : Oui.

Mme Gray-Donald : Non, là non plus elle n'est pas avisée. Il n'est pas obligatoire de l'informer. Elle sera informée si la demande est accordée et si le dossier va à la Commission des libérations conditionnelles.

Le sénateur Lang : Je veux remercier les témoins de nous avoir fait part de leur vécu. Il est difficile d'imaginer la souffrance que l'on vit au moment des événements et les séquelles qui vous restent aujourd'hui. Bien sûr, c'est pourquoi nous sommes là aujourd'hui — examiner la loi et voir s'il y a lieu de la modifier pour privilégier les droits des victimes par rapport à ceux des criminels.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous informer du type d'aide que vous avez pu recevoir soit au titre d'un programme gouvernemental provincial soit de la part d'un groupe privé d'aide aux victimes? Avez-vous eu accès à cela dans votre situation propre, ou bien avez-vous été obligé de vous débrouiller avec vos propres moyens et ressources pour traverser ce que vous nous avez décrit?

Mr. Teague: For myself, we were treated excellently by all the resources that were available to us, both provincially as well as through the City of Ottawa. I can honestly say that their support was excellent. We had access to victims' rights people who worked with the police. We also had the provincial people. At no time were we treated unjustly or adversely in that manner. It was an excellent process that we went through.

Senator Joyal: Could you describe it to us, if it is not too painful for you? We are not aware of how this works in practice.

Mr. Teague: One thing that came about relates to a fund. When criminals have ill-gotten gains, it goes to the police and is used to assist victims. That fund paid for my daughter's funeral.

As far as any recompense to ourselves, we never applied for that. We all worked. My boss told me to take as much time off as I needed; I was still on the payroll. They just continued to pay. My ex-wife was treated the same way.

The City of Ottawa was there right from day one. There was a counsellor there to assist us. The police got involved, which was a lot quicker than normal. My daughter was 18 years old and there is a set period of time they have to wait, but we had a friend who had a friend who made a phone call. The case was not even going to get looked at until Monday, but the police command centre was on site Saturday morning. We were treated excellently that way.

All through the process, counsellors were there if we needed them. They would ask, "Are you eating, taking your medication? Do you have your medication?" I can find no fault in that process at all.

Senator Joyal: Do you feel the level of assistance that was made available to you was at the level you had expected from what I would call a civilized society?

Mr. Teague: For me, yes. I cannot speak for all victims because I have heard so many different stories.

As a matter of fact, we were able to help another couple whose daughter had been murdered by her husband by showing them the people to go to. It worked.

Senator Joyal: You were lucky to have the right information available so you could access it immediately. We were told by a witness yesterday that the most important period is the immediate aftermath, not to wait a year or six months. That is why I wanted to hear from your experience the key moment when you expected and received support.

Mr. Teague: To be honest, I did not know what to expect in the way of support. It just showed up. I had my minister's support, my church's support, but outside of that I do not think it enters into your mind because you are dealing with so much. The help

M. Teague : Dans mon cas, nous avons été traités de façon excellente avec toutes les ressources à notre disposition, tant au niveau provincial qu'au niveau de la ville d'Ottawa. Je peux honnêtement dire que leur soutien était excellent. Nous avons eu accès à des défenseurs des droits des victimes qui travaillaient avec la police. Nous avons également les autorités provinciales. À aucun moment n'avons-nous été traités de façon injuste ou négative. Dans notre cas, le soutien était excellent.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous le décrire, si ce n'est pas trop douloureux? Nous ne savons pas comment cela fonctionne dans la pratique.

M. Teague : Un élément qui ressort est en rapport avec un fonds. Lorsque les criminels ont des gains mal acquis, ils sont confisqués et versés à la police qui s'en sert pour aider les victimes. Ce fonds a payé pour les obsèques de ma fille.

Pour ce qui est d'une indemnisation pour nous-mêmes, nous n'en avons jamais demandée. Nous travaillions tous. Mon patron m'a dit de prendre autant de congés que nécessaire. Et je continuais d'être payé. Mon employeur a juste continué de payer. Mon ex-femme a été traitée de la même façon.

La ville d'Ottawa a répondu présent dès le premier jour. Un conseiller était là pour nous aider. La police est intervenue beaucoup plus vite que la normale. Ma fille avait 18 ans et la police a été obligée d'attendre un certain temps, mais nous avions un ami qui avait un ami qui a passé un coup de téléphone. L'affaire n'allait même pas être examinée avant le lundi, mais le centre de commandement de la police était en place dès le samedi matin. Nous avons été traités de façon excellente sur ce plan.

Pendant toute l'affaire, des conseillers étaient à notre disposition si nous en avions besoin. Ils nous demandaient : « Mangez-vous, prenez-vous vos médicaments? Avez-vous vos médicaments? » Je n'ai aucun reproche à faire sur ce plan.

Le sénateur Joyal : Pensez-vous que le niveau d'assistance qui vous a été offert répond à ce que l'on peut attendre de ce que j'appellerais une société civilisée?

M. Teague : Dans mon cas, oui. Je ne puis parler au nom de toutes les victimes car j'ai entendu tellement d'histoires différentes.

De fait, nous avons pu aider un autre couple dont la fille avait été assassinée par son mari en leur indiquant à qui s'adresser. Cela a marché.

Le sénateur Joyal : Vous aviez la chance d'avoir les bons renseignements à votre disposition pour accéder à l'aide immédiatement. Un témoin nous a dit hier que la période importante est celle immédiatement consécutive, qu'il ne faut pas attendre un an ou six mois. C'est pourquoi je voulais savoir, selon votre expérience propre, quel était le moment clé où vous aviez besoin et reçu le soutien.

M. Teague : Pour parler franchement, je ne savais pas à quoi m'attendre sur le plan du soutien. Il s'est simplement matérialisé. J'avais le soutien de mon ministre du culte, de mon église, mais en dehors de cela je ne pense pas que cela vous préoccupe car vous

just knocks on the door and it is there. That was through the City of Ottawa. They took us through the process for every other aspect with respect to help.

Senator Joyal: Thank you.

Ms. McCuaig?

Ms. McCuaig: We are backing up to 1995. At the time, no one knew what resources were available. The night this horrible crime happened, my daughter was called to the hospital on behalf of Nathalie, who had been burned terribly. My daughter ran over there. Of course, when my daughter came home, the children were missing, and she immediately started making calls. It was 1:30 in the morning and she could not find the children. Of course she was making calls. Then the hospital called, so she rushed down there and there was a police officer guarding the door. She asked the police officer what happened. She said she was looking for her son, and he would not tell her anything.

People from the police victims' services, VCARS, heard about the crime on their radio and were waiting for the call to tell them to go assist this mom. The call was never made. I do not know. The detectives happened to come to the hospital to pick up Nathalie's clothes and accidentally walked into Sylvain Leduc's mom. She asked them if they knew anything about her son. They sat her down and told her, "Your son died tonight."

They left her there, alone. They did not call me, her mom, or anybody to be with her. She picked up the phone and called her friend, who came down to be with her. There was no assistance after that. She was sent home to deal with funeral expenses that she could not afford.

No one told her about a booklet or to call the Criminal Injuries Compensation Board and that they would pay for the funeral. No one told her that. No one told us anything. I went home and opened the phone book under "Victims," and I found Victims of Violence in Ottawa, and I found a victims' resource centre.

Victims of Violence was very helpful. They helped us fill out the application to the Criminal Injuries Compensation Board for the funeral costs, and so on. It took them three years — three years — to compensate my daughter for the funeral expenses incurred, but nothing for her pain and suffering.

Senator Joyal: Did she have any assistance from professional people trained to help a person psychologically and keep contact with a person?

Ms. McCuaig: We, of course, went to psychologists at the Montfort Hospital, who immediately said they would provide treatment for grief but would not fill out any papers for victims of criminal injuries and to not bother them with that.

êtes tellement submergé. L'aide frappe simplement à votre porte et s'offre. C'était par l'intermédiaire de la ville d'Ottawa. Elle nous a expliqué toute la procédure pour ce qui est de tous les autres aspects de l'aide possible.

Le sénateur Joyal : Merci.

Madame McCuaig?

Mme McCuaig : Dans mon cas, c'était en 1995. À l'époque, nul ne savait quelles ressources étaient disponibles. Le soir où ce crime horrible est survenu, ma fille a été appelée par l'hôpital au sujet de Nathalie, qui avait été terriblement brûlée. Ma fille s'y est précipitée. Bien sûr, lorsque ma fille est rentrée, les enfants n'étaient pas là et elle a immédiatement commencé à faire des appels. Il était 1 h 30 du matin et elle ne trouvait pas les enfants. Bien sûr, elle appelait partout. Ensuite, l'hôpital a appelé, et elle s'y est précipitée et il y avait un agent de police qui gardait la porte. Elle lui a demandé ce qui était arrivé. Elle a dit qu'elle cherchait son fils, et il n'a rien voulu lui dire.

Les gens du service d'assistance aux victimes de la police, VCARS, ont entendu parler du crime à la radio et attendaient qu'on les appelle pour aller aider cette mère. L'appel n'a jamais été fait. Je ne sais pas. Les détectives sont venus à l'hôpital pour ramasser les vêtements de Nathalie et sont accidentellement tombés sur la mère de Sylvain Leduc. Elle leur a demandé s'ils avaient des nouvelles de son fils. Ils l'ont fait asseoir et lui ont dit : « Votre fils est mort ce soir ».

Ils l'ont laissée là, toute seule. Ils ne m'ont pas appelé moi, ni sa mère, ni personne pour lui tenir compagnie. Elle a pris le téléphone et a appelé son ami, qui est venu lui tenir compagnie. Il n'y a pas eu d'autre aide ensuite. On l'a renvoyée chez elle pour affronter des frais d'obsèques qu'elle n'avait pas les moyens de payer.

Personne ne lui a parlé d'une brochure ni conseillé d'appeler la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels qui paie pour les obsèques. Personne ne le lui a dit. Personne ne nous a rien dit. Je suis rentrée et j'ai ouvert l'annuaire à la rubrique « Victimes » et j'ai trouvé Victims of Violence à Ottawa, qui est un centre de ressources pour les victimes.

Victims of Violence a beaucoup aidé. Le centre nous a aidés à remplir la demande à la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels pour le défraiement des frais d'obsèques et ainsi de suite. Il a fallu attendre trois ans — trois ans — pour que ma fille se voit rembourser les frais d'obsèques encourus, mais n'a rien reçu pour sa souffrance.

Le sénateur Joyal : A-t-elle reçu une aide de professionnels formés pour offrir une assistance psychologique et garder contact avec la personne?

Mme McCuaig : Nous, bien sûr, sommes allés voir des psychologues à l'Hôpital Montfort, qui ont immédiatement dit qu'ils offriraient un traitement pour surmonter le deuil, mais qu'ils ne rempliraient pas les formulaires d'indemnisation et qu'il ne fallait pas les ennuyer avec cela.

Anyway, the appointments were in the daytime and, rather than go there, we were at the courthouse. We wanted to know who these people were and why Sylvain was killed. He did not know any of them, and we wanted to know all the information. We were at the courthouse for three years. That was our therapy.

One source that was very helpful was Max Keeping from CJOH Ottawa. He found out about Sylvain's brother, and he helps youth. The brother said his mom needed help to go to court. It costs a lot of money to go to court — the parking, your sandwiches. It was very expensive. We did that for three years. Max Keeping helped her for about six months. He helped her with money to go to court, which was much appreciated. However, from the other sources: a three-year wait and the bare minimum.

You see other cases where they were given \$100,000 for their pain and suffering, but this mother gets nothing because she did not go to the hospital. If you do not go into what they call nervous shock, you are not given any money for your pain and suffering.

Senator Joyal: You had no compensation to go through that difficult period, if you stopped working for instance.

Ms. McCuaig: No. After we lived through all this and I found out that there was no help. I started to raise hell. I started getting victims out of the closet. Every time there was a new victim, we would run to the funeral home and tell them what to do. We raised the bar and made people aware of what was and was not there. Many changes came about, which were there for Mr. Teague.

Senator Joyal: Ms. Gray-Donald, when you are made aware of a situation, could you describe what your resource centre does and the process that you follow?

Ms. Gray-Donald: Can I comment on what was just explained? They basically represent the two ends of the spectrum, which varies greatly across jurisdictions and provinces. Most municipalities have police-based victims' services and court-based victims' services, which do reach out to most victims. There are some gaps and some fall through, but the end of the court process is generally where the assistance falls off. There are no government-funded victims' services.

Senator Joyal: There is no follow-up once the trial is over?

Ms. Gray-Donald: If there is no trial, they do not fall under the court-based victims' services, so there definitely are gaps in our system. That is, in part, where our agency comes in.

We work a lot with families who have finished the trial portion and the offender is incarcerated. We do liaison with the National Parole Board or the Correctional Service of Canada for them. We provide information for them and go to parole hearings on their behalf. We will also help with criminal injuries applications.

De toute façon, les rendez-vous étaient aux heures ouvrables et plutôt que d'y aller, nous étions au tribunal. Nous voulions savoir qui étaient ces gens et pourquoi Sylvain avait été tué. Il ne connaissait aucun d'entre eux, et nous voulions tous les renseignements possibles. Nous avons passé trois années au palais de justice. C'était notre thérapie.

Une personne qui a beaucoup aidé était Max Keeping, de CJOH Ottawa. Il a été mis au courant du frère de Sylvain, et il aide les jeunes. Le frère a dit que sa mère avait besoin d'aide pour aller au tribunal. Cela coûte cher d'aller au tribunal — le stationnement, vos sandwichs. C'était très coûteux. Nous avons fait cela pendant trois ans. Max Keeping l'a aidée pendant près de six mois. Il lui donnait de l'argent pour se rendre au tribunal, ce qui a été très apprécié. Cependant, de la part des autres sources : une attente de trois ans et le strict minimum.

Vous voyez d'autres cas où les victimes reçoivent 100 000 \$ d'indemnité pour leur souffrance, mais cette mère n'a rien eu parce qu'elle n'a pas été hospitalisée. Si vous ne faites pas ce qu'ils appellent un choc nerveux, on ne vous donne rien pour votre souffrance.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez pas reçu d'indemnité pour traverser cette période difficile, si vous vous êtes arrêtées de travailler, par exemple.

Mme McCuaig : Non. Après avoir vécu tout cela et m'être aperçue qu'il n'y avait pas d'assistance, j'ai commencé à faire du bruit. J'ai commencé à sortir les victimes du placard. Chaque fois qu'il y avait une nouvelle victime, nous nous précipitions au salon funéraire et leur disions quoi faire. Nous avons rehaussé la barre et fait prendre conscience aux gens de ce qui existait et de ce qui n'existait pas. Cela a amené beaucoup de changements, dont M. Teague a profité.

Le sénateur Joyal : Madame Gray-Donald, lorsque vous êtes informés d'une situation, pourriez-vous nous décrire ce que fait votre centre de ressources et quelle démarche vous suivez?

Mme Gray-Donald : Pourrais-je dire un mot sur ce qui vient d'être expliqué? En gros, ils représentent les deux extrémités de l'éventail de l'aide offerte, qui varie grandement d'une juridiction et d'une province à l'autre. La plupart des municipalités ont des services aux victimes offerts par la police et le système judiciaire qui rejoignent la plupart des victimes. Il y a quelques failles et certains passent à travers, mais l'assistance disparaît en général à la fin du processus judiciaire. Il n'y a pas de services aux victimes financés par le gouvernement.

Le sénateur Joyal : Il n'y a pas de suivi une fois le procès terminé?

Mme Gray-Donald : S'il n'y a pas de procès, les services judiciaires aux victimes ne s'appliquent pas et il existe donc certainement des lacunes dans notre système. C'est là, en partie, où notre centre intervient.

Nous travaillons avec beaucoup de familles après la phase du procès, une fois le délinquant incarcéré. Nous sommes en liaison avec la Commission nationale des libérations conditionnelles ou le Service correctionnel du Canada pour leur compte. Nous les renseignons et assistons pour leur compte aux audiences de libération conditionnelle. Nous les aidons également avec les demandes d'indemnisation.

If we cannot refer a victim to a service in their municipality, because we are a national organization, we will try and fill that gap for them. We are a small agency, but we will fill in the gaps.

Two of the huge gaps are with the criminal injuries process because it varies by province and is confusing in every province. We also assist with post-trial support in terms of awareness of hearings, awareness of passes, knowing what their rights are in terms of providing an impact statement for parole purposes, knowing how to write an impact statement, and the logistics of getting to a parole hearing or having someone attend a hearing for them.

Senator Joyal: You mentioned that there are differences among the support plans in various provinces. Would you explain those differences?

Ms. Gray-Donald: The territories and Newfoundland do not have compensation available to victims of crime, so if a crime is committed in those jurisdictions, victims do not have any opportunity for compensation. Some of the other provinces have limited compensation.

The Province of Nova Scotia has just a couple of thousands of dollars available for counselling, and that is all you can access. In the case of homicide, costs for a funeral, which can be substantial, would not be covered under.

The Province of Ontario offers a cap of \$25,000 per person applying for compensation, and there are certain limits. Only a certain amount applies to counselling or pain and suffering.

The Province of Alberta uses a schedule. It is a predetermined amount. If there is a homicide, you get a certain amount of money, and it ranges from a couple hundred dollars up to approximately \$126,000. It is over 100,000.

Information about available compensation and how to apply for it and where to go and who to talk to is not made available to victims across the country when they are victimized.

Senator Joyal: On the basis of your experience, could you suggest to us a fair way to approach that issue to ensure that Canadians have equal access wherever they live in Canada and the same or a comparable measure of support?

My other question is this: How much money is involved? For instance, in your own assessment of those programs, what do they represent in terms of the magnitude of money involved?

Ms. Gray-Donald: I do not have the figures.

Senator Joyal: I asked the first question, and maybe I should have waited to ask the second one.

Ms. Gray-Donald: The solution in my mind would be that the federal government has to take responsibility for the compensation of victims of crime. That is the only way we can ensure that there is equal access for Canadians who are victimized in Canada.

Si nous ne pouvons aiguiller une victime vers un service dans sa municipalité, du fait que nous sommes une organisation nationale, nous allons essayer de combler cette lacune pour elle. Nous sommes une petite organisation, mais nous comblons les lacunes.

Deux des énormes lacunes existent au niveau du mécanisme d'indemnisation des victimes d'actes criminels car il varie d'une province à l'autre et est déroutant dans toutes les provinces. Nous fournissons également un soutien postérieur au procès en les informant des audiences, les informant des autorisations de sortie, les informant de leurs droits à déposer une déclaration de victime aux fins de libération conditionnelle, nous leur montrons comment rédiger une déclaration de victime et les aidons avec la logistique de la participation à une audience de libération conditionnelle ou la désignation d'un représentant à l'audience.

Le sénateur Joyal : Vous avez indiqué qu'il existe des différences entre les programmes de soutien des diverses provinces. Pourriez-vous expliquer ces différences?

Mme Gray-Donald : Les territoires et Terre-Neuve n'ont pas d'indemnisation des victimes d'actes criminels, et si donc un crime est commis dans l'une de ces juridictions, les victimes n'ont accès à aucune indemnité. Certaines des autres provinces ont une indemnisation restreinte.

La Nouvelle-Écosse n'offre que quelques milliers de dollars pour du counselling, et c'est tout. En cas d'homicide, les frais des obsèques, qui peuvent être substantiels, ne sont pas couverts.

L'Ontario impose un plafond d'indemnisation de 25 000 \$, et certaines restrictions s'appliquent. Seul un certain montant est offert pour le counselling ou pour indemniser la souffrance.

L'Alberta utilise un barème. C'est un montant prédéterminé. S'il s'agit d'un homicide, vous touchez un certain montant, qui peut aller de quelques centaines de dollars jusqu'à 126 000 \$ environ. C'est plus de 100 000 \$.

Les renseignements sur les indemnités disponibles et comment les demander et à qui s'adresser ne sont pas communiqués aux victimes dans tout le pays au moment où elles sont victimisées.

Le sénateur Joyal : Selon votre expérience, pourriez-vous suggérer un moyen équitable de régler ce problème afin que les Canadiens aient un accès égal où qu'ils vivent au Canada et bénéficient tous d'une aide égale ou comparable?

Mon autre question est celle-ci : quelle somme est mise en jeu? Par exemple, selon votre propre évaluation de ces programmes, quel est l'ordre de grandeur de leur coût?

Mme Gray-Donald : Je n'ai pas les chiffres.

Le sénateur Joyal : J'ai posé la première question et j'aurais peut-être dû attendre avant de poser la deuxième.

Mme Gray-Donald : La solution, à mon avis, serait que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de l'indemnisation des victimes de la criminalité. C'est la seule façon de garantir un accès égal à toutes les victimes canadiennes.

The Chair: I am sorry, but time is starting to get a little short. Ms. McCuaig wanted to respond.

Ms. McCuaig: I have been wanting this since day one. When the police officer comes to you and says your child has been murdered, or your loved one has been murdered, they could say, "Here is a booklet, and here is who you call," with key numbers, such as her office, Victims of Violence, whomever. That would start the ball rolling and the victim would know where to go. However, they do not have that. It is a simple little thing that would cost peanuts. It could even be a memo. We were not told until two weeks later by the Crown office, "Here is little booklet for criminal injuries compensation." Well, the funeral is gone, over, and it is too late now.

Senator Joyal: Could you respond to the second question, quickly?

Ms. Gray-Donald: About what the cost would be?

Senator Joyal: What amount of money is represented by all those groups that assist victims, and how much more should be invested to maintain a decent program across Canada?

Ms. Gray-Donald: I could tell you how much money we would like to have.

Those are two separate questions. Providing compensation to victims of crime is separate from providing services to victims of crime, and both need to be analyzed. More money should be put into services for victims of crime who do not go through the traditional justice system if no one is identified as an offender in their case. They never have access to any of those services that these two families fortunately — said with a grain of salt — had available to them. We need to look at that, and I could not conceive of a number.

Senator Joyal: What is your budget?

Ms. Gray-Donald: We are one and a half staff members. We operate nationally, and we essentially can get by on a budget of \$120,000. That is roughly the cost of incarcerating one offender for a year.

Senator Wallace: As with Senator Carignan, I find it difficult to ask you any questions. I almost have a sense of overwhelming emptiness and helplessness when I listen to what you have gone through and obviously our personal inability to do anything to change what has happened. I know all of us would, if we could, but this is life. We are trying here, though, to improve the system. As you know, the way we hope that will happen is through Bill S-6.

Mr. Teague and Ms. McCuaig, in what you have said to us, you have touched on different elements of what is in Bill S-6. We do want to improve the system. We do want to make changes. We want to minimize others going through what you have gone through over all of these years. Do either of you have any other comments to make specifically about the changes that Bill S-6

La présidente : Désolée, mais le temps commence à nous manquer. Mme McCuaig souhaitait répondre.

Mme McCuaig : C'est ce que j'ai souhaité dès le premier jour. Lorsque l'agent de police vient vous voir et dit que votre enfant a été assassiné ou que votre proche a été assassiné, il pourrait dire : « Voici une brochure, et voici qui vous pouvez appeler », avec les principaux numéros de téléphone, tels que son bureau, celui des Victimes de violence, qui vous voudrez. Ce serait un début et la victime saurait à qui s'adresser. Cependant, cela n'existe pas. C'est une petite chose toute simple qui coûterait trois fois rien. Ce pourrait même être juste une feuille de papier. Nous n'avons été informés que deux semaines après par l'office de la Couronne qui nous a dit « Voici un petit livret pour l'indemnisation aux victimes d'actes criminels ». Eh bien, les obsèques sont passées, terminées, et il est maintenant trop tard.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous répondre rapidement à la deuxième question?

Mme Gray-Donald : Sur ce que serait le coût?

Le sénateur Joyal : Quel montant dépensent tous ces groupes qui aident les victimes, et combien de plus faudrait-il investir pour avoir un programme décent à l'échelle du Canada?

Mme Gray-Donald : Je peux vous dire combien nous aimerions avoir.

Ce sont deux questions distinctes. Indemniser des victimes de la criminalité est distinct de la fourniture de services aux victimes, et les deux volets doivent être analysés. Il faudrait consacrer davantage aux services aux victimes qui ne passent pas par le système judiciaire traditionnel si l'auteur du crime n'a pas été identifié. Ces victimes n'ont jamais accès à aucun de ces services dont ces deux familles ont heureusement — j'emploie le mot avec un grain de sel — bénéficié. Il faut se pencher là-dessus et je ne pourrais pas avancer de chiffres.

Le sénateur Joyal : Quel est votre budget?

Mme Gray-Donald : Nous avons un employé et demi. Nous opérons à l'échelle nationale et nous nous en tirons avec un budget de 120 000 \$. C'est à peu près le coût de l'incarcération d'un délinquant pendant un an.

Le sénateur Wallace : Comme le sénateur Carignan, j'ai de la difficulté à vous poser des questions. Je ressens presque un sentiment écrasant de vide et d'impuissance lorsque j'écoute ce que vous avez subi, avec évidemment notre incapacité personnelle de changer en quoi que ce soit ce qui est arrivé. Je sais que nous le ferions tous, si nous le pouvions, mais c'est la vie. Mais nous essayons ici d'améliorer le système. Comme vous le savez, le moyen par lequel nous espérons le faire est le projet de loi S-6.

Monsieur Teague et madame McCuaig, ce que vous nous avez dit met en jeu différents éléments du projet de loi S-6. Nous voulons améliorer le système. Nous voulons apporter des changements. Nous voulons éviter à d'autres tout ce que vous avez subi au fil de toutes ces années. Est-ce que l'un ou l'autre vous avez des opinions concernant précisément les changements

would bring, if it were passed, and if there are any other thoughts you might have about how the system could be improved as it relates to those issues?

Ms. McCuaig: As I said before, each case is different. Each murder is different. You could commit first degree murder and say, "He stole my girlfriend and I will get my gun out tonight and shoot him," and bang. I am not lessening the crime. This is murder. When you have a crime with torture, deliberate, well planned, no pity for the victims whatsoever, and a history of crime, that changes it, right? The judge who hears each different case knows who is the vicious one, the really bad one, the incorrigible one. He knows. He would be allowed to say, "No parole for you for 15 years or 20 years or 25 or 30." I think that would be most fair.

Senator, we come here to speak with you, and it is difficult, yes, but it is salve to us. It is soothing because someone is listening and someone is willing to possibly make changes. That for us is salve. Our kids did not die in vain because we are here today.

Mr. Teague: As Ms. McCuaig said, each murder is different, and all the factors have to be taken into account, but the end result is the same. A life has been taken. In her case, and actually in my daughter's case, I think there could have been more charges laid, but the ultimate crime was the murder. For that purpose, the young man was sent to jail for life.

I would like to see "life" increased. I would like to see the definition of a life sentence increased. If it is 35 or 40 years, then increase it to 35 or 40 years. Make the person pay for the crime they have committed. They took a life. My daughter was 18. I will never see her walk down the aisle. I will never see my grandchildren. When he gets out of jail, if he gets out, he will be able to get married and have a family, but he took that away from my daughter. I think that is where we have to go.

I think we are on the right track, and I know it sounds like something you hear on TV, but we have a system, and it is the only one we have. I think it is one of the best in the world, but we can improve on it. You, as a committee, have a chance to get it right.

The Chair: Thank you all very much. As I said, it is extremely important for us to hear from you, and we are very grateful.

We have the privilege of now welcoming, as witnesses, Mr. Rick Sauvé, who will be speaking as an individual, and Ms. Nathalie Des Rosiers, from the Canadian Civil Liberties Association.

Mr. Sauvé, please proceed.

Rick Sauvé, as an individual: I am pleased to be here today. I feel fortunate because without the faint hope clause, I probably would not have been here. I am one of the people that this bill would affect. I spent 17 years in prison. I was convicted of first degree murder in 1994. I applied to go back to the courts, back to my home community and be tried by the community again. After a week of trial, the people from my community decided that I should be released immediately on parole.

qu'introduirait le projet de loi S-6, s'il était adopté, et avez-vous d'autres idées sur la manière d'améliorer le système relativement à ces problèmes?

Mme McCuaig : Comme je l'ai dit, chaque cas est différent. Chaque meurtre est différent. Vous pouvez commettre un meurtre au premier degré et dire : « Il m'a volé ma petite amie et je vais sortir mon revolver ce soir et le descendre ». Et bang. Je ne minimise pas le crime. C'est toujours un meurtre. Lorsque vous avez un crime avec torture, délibéré, soigneusement préparé, sans aucune pitié pour les victimes, et des antécédents criminels, cela change les choses, n'est-ce pas? Le juge qui connaît chaque cas différent sait qui est la crapule, le vrai méchant, incorrigible. Il sait. Il devrait pouvoir dire : « Pas de libération conditionnelle pour vous pendant 15 ans ou 20 ans ou 25 ou 30 ». Je pense que ce serait le plus juste.

Sénateur, nous venons ici vous parler, et c'est difficile, oui, mais c'est un baume pour nous. C'est apaisant parce que quelqu'un écoute, quelqu'un qui est prêt peut-être à changer les choses. Pour nous c'est un baume. Nos enfants ne sont pas morts en vain parce que nous sommes ici aujourd'hui.

M. Teague : Comme Mme McCuaig l'a dit, chaque meurtre est différent, et tous les facteurs doivent être pris en compte, mais le résultat ultime est le même. Une vie a été prise. Dans son cas, et même celui de ma fille, je pense que davantage d'accusations auraient pu être portées, mais le crime ultime était le meurtre. Pour cela, le jeune homme a été emprisonné à perpétuité.

J'aimerais que l'on augmente la « perpétuité ». J'aimerais que la définition d'une peine à perpétuité soit accrue. Si c'est 35 ou 40 ans, mettez la peine à 35 ou 40 ans. Il faut que le meurtrier paye pour son crime. Il a pris une vie. Ma fille avait 18 ans. Je ne verrai jamais son mariage. Je ne verrai jamais mes petits-enfants. Lorsqu'il sortira de prison, s'il sort, il pourra se marier et fonder une famille, mais il a enlevé cela à ma fille. Je pense que c'est ce qu'il faut faire.

Je pense que nous sommes sur la bonne voie et je sais que cela sonne comme quelque chose que l'on entend à la télévision, mais nous avons un système et c'est le seul que nous avons. Je pense que c'est l'un des meilleurs au monde, mais nous pouvons l'améliorer. Vous, le comité, avez l'occasion de faire ce qui s'impose.

La présidente : Merci infiniment à tous. Comme je l'ai dit, il est extrêmement important pour nous de vous écouter, et nous sommes très reconnaissants.

Nous avons le privilège d'accueillir maintenant comme témoin, M. Rick Sauvé, qui comparaît à titre personnel, et Mme Nathalie Des Rosiers, de l'Association canadienne des libertés civiles.

Monsieur Sauvé, vous avez la parole.

Rick Sauvé, à titre personnel : Je suis heureux d'être ici aujourd'hui. Je me considère chanceux car sans la disposition de la dernière chance, je ne serais probablement pas ici. Je suis l'un de ceux que ce projet de loi toucherait. J'ai passé 17 ans en prison. J'ai été condamné pour meurtre au premier degré en 1994. J'ai déposé une demande en révision, pour être jugé de nouveau chez moi, par la collectivité. Après une semaine de procès, les jurés de ma collectivité ont décidé que je devais être libéré sous condition immédiatement.

It did not happen. It took another year before I was eventually granted parole. Since that time, I have been living in the community on parole. I am here to show you who this bill would apply to.

The Chair: Thank you, Mr. Sauvé.

[Translation]

Nathalie Des Rosiers, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association: I thank the committee for welcoming the Canadian Civil Liberties Association. It is always difficult to provide all of the arguments. Those who are personally touched by tragedies affect us all.

I will be outlining four points in order to present the views of the Canadian Civil Liberties Association regarding the bill and the repeal of section 745.6 of the Criminal Code.

The first point I would like to underscore is the rehabilitation role of the Canadian system; my second point pertains to the role of international best practices and the lessons we should draw from them; the third point relates to the perspective of the victims with a view to reconciling it within this context; and, lastly, I will discuss the role of the public's trust in the system.

The first principle is a reflection on the role of rehabilitation within the Canadian criminal process and as an essential value of that process. During the previous session, it was well explained that each murder is different. Obviously, all offenders are different. One of the essential values of the Canadian system is the recognition of the interest of society to believe in rehabilitation, not naively but in a reasoned way, based on the need to invest and to reflect upon the role of rehabilitation, not only for the protection of prison guards, the protection of the human dignity of prisoners, but also in the interest of society. Rehabilitation is a collective responsibility that falls upon each and every one of us. It asks of us that we clarify the challenges so as to not make mistakes because of the desire to respond quickly to certain incentives that are not there.

The first point I want to make is that it is important to not forget to what extent the rehabilitation role is essential to the establishment and the structure of the system.

In this context, section 745.6 of the Criminal Code brings an important element of discretion into the system, allowing, as a minimum, the possibility of an assessment of the offender and of the progress he or she has made after 15 years.

The Canadian Civil Liberties Association, that has been in existence since 1964, has always insisted on the role of discretion and its continuous exercise in dealing with criminals, with a view to better protecting society. One must determine if this will continue to improve the system or if, on the contrary, it destroys it or makes the lives of victims more difficult.

The repeal of this section does not seem to fit with international best practices or at least the way we see Canada's position compared with other democratic societies. Since 1999, with regard to eligibility for parole, studies have shown that the

Cela n'est pas arrivé. Il a fallu encore un an avant que je bénéficie de la libération conditionnelle. Depuis lors, je vie dans la collectivité sous condition. Je suis ici pour vous montrer à qui ce projet de loi s'appliquerait.

La présidente : Merci, monsieur Sauvé.

[Français]

Nathalie Des Rosiers, avocate générale, Association canadienne des libertés civiles : Je remercie le comité d'accueillir l'Association canadienne des libertés civiles. Il est toujours difficile de présenter l'ensemble des arguments. Les personnes touchées personnellement par des tragédies nous affectent tous.

Je soulèverai quatre points pour représenter les propos de l'Association canadienne des libertés civiles sur le projet de loi et sur l'opportunité de rescinder l'article 745.6 du Code criminel.

Le premier point que j'aimerais soulever est le rôle de la réhabilitation dans le système canadien; mon deuxième point est le rôle des meilleures pratiques internationales sur ce sujet à savoir ce que nous devons en tirer; le troisième point concerne la perspective des victimes à savoir comment réconcilier la perspective des victimes dans ce contexte; et finalement, je parlerai du rôle de la confiance du public dans le système.

Le premier principe est certes celui de réfléchir sur le rôle de la réhabilitation dans le processus criminel canadien et comme valeur essentielle du processus criminel canadien. Au cours de la séance précédente, on a bien dit que tous les meurtres sont différents. Évidemment, tous les contrevenants sont différents. Une des valeurs essentielles du système canadien est de reconnaître l'intérêt pour la société de croire, non pas de façon naïve à la réhabilitation, mais de façon raisonnée à la nécessité d'investir et de réfléchir au rôle de la réhabilitation, à la fois pour la protection des gardiens de prison, pour la protection de la dignité humaine des prisonniers, mais aussi pour la société. La réhabilitation est une responsabilité collective qui nous incombe à tous. Elle nous demande de clarifier les enjeux pour ne pas commettre des erreurs dans une perspective de vouloir répondre rapidement à certains incitatifs qui ne seraient pas là.

Le premier point à souligner est qu'il est important de ne pas oublier comment le rôle de la réhabilitation est essentiel à la mise en place et à la structure du système.

Dans ce contexte, l'article 745.6 du Code criminel apporte un élément important de discrétion dans le système qui permet de maintenir au minimum la possibilité qu'une évaluation du contrevenant et de ses progrès soit faite après 15 ans.

Depuis toujours, l'Association canadienne des libertés civiles, qui existe depuis 1964, a insisté sur le rôle de la discrétion et de son exercice continu dans le traitement des criminels, dans la perspective d'une meilleure protection de la société. Il faut déterminer si cela continue d'améliorer le système ou si, au contraire, cela le détruit ou rend la vie des victimes plus difficile.

L'abrogation de la clause ne semble pas répondre aux meilleures pratiques internationales ou, du moins, à ce qu'on voit comme étant la position du Canada par rapport à d'autres sociétés démocratiques. Depuis 1999, en ce qui concerne l'éligibilité à une

Canadian prison system imposes an average of 28.4 years in custody, compared with 18.5 years in the United States, 14.8 in Australia, 11.2 in Scotland and 11 in New Zealand. These statistics run counter to the impression people have that the Canadian system is more eager to respond to the needs of offenders than to those of victims. On the contrary, we could be concerned by the fact that, contrary to other democratic societies, we seem to keep people behind bars for longer.

Incarceration is but one part of the sentence given an offender. The sentence lasts a lifetime. When a person is convicted, it is not just the imprisonment part that matters, but also the process through which the offender is invited to rethink his or her contribution to society and to make progress.

As the statistics show, very few offenders use the opportunity to come forward and very few offenders then obtain the right to present themselves and ask for parole before the National Parole Board. The system already has sufficient safeguards that allow individuals to define themselves within the context of the system.

We suspect that the existence of this section has an influence on the behaviour of prisoners at the various stages of the process they go through and that it can even contribute to a less harmful and less dangerous environment for prison guards. It is therefore interesting to note that, despite this idea that our system is generous towards offenders, international statistics do not seem to support this view.

[English]

Third, I want to speak to the idea that rehabilitation is not necessarily an anti-victim statement. There is certainly a societal interest in expressing outrage when one hears of terrible crimes like we have heard about today or that we read about in the newspapers. There is also a societal interest in expressing outrage at the conduct of one of its members and expressing compassion for victims and their families who are affected by terrible actions. The victims' perspective is crucial here. The victims' movement is very diverse, and some view the faint hope clause as a process of revictimization, particularly because it seems to have an absence of transparency.

However, it is probably not completely appropriate to equate compassion and respect for victims with a diminished commitment to the rehabilitation principle. Indeed, that is not what victims often say. In our research, when we ask victims what they need, they say that they want respect and acknowledgement and access to services. The large gaps that are identified in victims' services are very important. It is interesting for a civil libertarian to say this, but if we are to continue to have a constitutional law system that is devoted to the presumption of innocence, we must invest in an adequate response to victims.

libération conditionnelle, les études démontrent que le système carcéral canadien présente une détention moyenne de 28,4 ans comparée à 18,5 ans pour les États-Unis, 14,8 en Australie, 11,2, en Écosse, et 11 pour la Nouvelle-Zélande. Ces statistiques contredisent l'impression que nous avons que le système canadien soit plus empressé de répondre aux besoins des contrevenants par rapport à ceux des victimes. Au contraire, on pourrait s'inquiéter du fait que contrairement à d'autres sociétés démocratiques, on semble incarcérer les coupables plus longtemps.

L'incarcération n'est qu'une partie de la peine imposée. La peine imposée dure toute la vie. Lorsque quelqu'un est assujéti, ce n'est pas seulement la partie carcérale qui compte, mais aussi le processus selon lequel le contrevenant doit être invité à repenser sa contribution à la société et à faire des progrès.

Comme le démontrent les statistiques, très peu de contrevenants se prévalent de l'occasion de se présenter et très peu de contrevenants, par la suite, obtiennent cette possibilité de le faire et de demander leur libération conditionnelle devant la Commission des libérations conditionnelles. Le système a déjà des balises suffisantes pour permettre aux individus de se définir par rapport à ce système.

On soupçonne que la présence de cette clause influence le comportement des prisonniers dans le cadre de leur processus et qu'il peut contribuer à un environnement qui soit moins nocif et moins dangereux pour les gardiens également. Il est alors intéressant de noter que, malgré l'idée qu'on a un système généreux à l'égard des contrevenants, les statistiques internationales ne semblent pas l'appuyer.

[Traduction]

Troisièmement, j'aimerais parler de l'idée que la réadaptation n'est pas forcément une déclaration anti-victimes. La société tient, certes, à se dire scandalisée lorsqu'elle entend parler de crimes horribles comme ceux dont on nous a entretenus aujourd'hui, ou dont il est question dans les journaux. La société tient également à se dire scandalisée par la conduite de l'un de ses membres et à exprimer sa compassion pour les victimes et leurs familles touchées par ces choses terribles. La perspective des victimes est en la matière cruciale. Le mouvement de défense des intérêts des victimes est très disparate, et certains considèrent la disposition de la dernière chance comme étant un processus de revictimisation, étant donné surtout qu'il semble qu'elle soit caractérisée par une absence de transparence.

Cependant, il n'est probablement pas tout à fait approprié d'assimiler compassion et respect pour les victimes et engagement réduit à l'égard du principe de la réadaptation. En effet, ce n'est souvent pas ce que disent les victimes. Dans le cadre de nos recherches, lorsque nous demandons aux victimes ce qu'il leur faut, elles répondent qu'elles veulent respect et reconnaissance et accès à des services. Les grosses lacunes qui ont été identifiées du côté des services aux victimes sont très importantes. Il est intéressant qu'un défenseur des libertés civiles dise cela, mais si nous voulons continuer d'avoir un état de droit fidèle à la présomption

They go hand in hand. You cannot have the public engage and respect the presumption of innocence, with all the cost that has for victims, without engaging fully with their needs.

I invite the committee to reflect on this necessity. My own work has been to try to raise the profile of victims' rights to a constitutional right so that it would have the same value and the same constitutional recognition.

A victim's right may be to have his or her needs met, which may be access to therapy, compensation and information, and participatory rights. In that context, we have made a bit of progress in Canada in the last 10 years, although the lack of funding of some programs is unacceptable. It is just as unacceptable as not continuing to support the principles of rehabilitation.

It would be dangerous to equate the loss to offenders of the faint hope clause with a gain to victims, because that is not always the case. Many victims would insist that what they want more than anything is that it not happen to them again and not happen to anyone else. Their commitment is that they continue to think that the goal of rehabilitation, both individual deterrence and general deterrence, is important. The goal of rehabilitation is to ensure a decrease of crime in society.

There is no hope for a crime-free society without a strong commitment to rehabilitation. People will come out of jail, and if we do not invest in rehabilitation, we will not be further ahead.

Any suggestion that the repeal of the faint hope clause will greatly enhance victims' rights has to be tempered. It must be recognized that it would be far better to invest in increasing our commitment to victims' services.

Finally, I will address the issue of public confidence. It has been argued here that the confidence of the public would be enhanced by the repeal of the faint hope clause. I would caution the committee not to take this at face value because it eliminates the only possibility now in the system of having a jury participate in parole decisions. Public participation in the system through the jury process is one of the most important aspects of increasing public knowledge and public engagement in the system. I am sure that every juror is intimidated at the thought of being on a jury. Most jurors, after the fact, are pleased for several reasons. First, they have contributed to society and have been honoured to have made that contribution. Second, they understand the system better once they have been here. This is particularly important because the process envisages a unanimous jury, as one of the many steps. As you know, many steps are required for the process to even offer the possibility of parole.

d'innocence, alors il nous faut investir du côté de la réponse à donner aux victimes. Les deux choses doivent aller de pair. L'on ne peut pas demander au public de s'engager et de respecter la présomption d'innocence, avec tout ce que cela peut coûter aux victimes, sans tenir pleinement compte des besoins de ces dernières.

J'invite les membres du comité à réfléchir à cette nécessité. Mon propre travail a visé à élever le profil des droits des victimes à celui d'un droit constitutionnel qui aurait la même valeur et la même reconnaissance constitutionnelle.

Le droit d'une victime pourrait être que l'on s'occupe de ses besoins, qu'il s'agisse de thérapies, de dédommagement ou d'information, ou encore de droits de participation. Dans ce contexte, nous avons marqué quelques progrès au Canada au cours des 10 dernières années, bien que le manque de financement pour certains programmes soit inacceptable. Cela est tout aussi inacceptable que le fait de ne pas continuer d'appuyer les principes de la réadaptation.

Il serait dangereux d'assimiler la perte par les contrevenants de la disposition de la dernière chance à un gain pour les victimes, car ce n'est pas toujours le cas. Nombreuses sont les victimes qui insisteraient à dire que ce qu'elles veulent plus que tout est que ce qui leur est arrivé ne leur arrive plus jamais et n'arrive jamais à autrui. Leur engagement est qu'elles continuent de penser que l'objectif de la réadaptation, sur les plans tant de la dissuasion individuelle que de la dissuasion générale, est important. L'objectif de la réadaptation est d'assurer un recul de la criminalité dans la société.

L'on ne peut espérer accéder à une société libre de criminalité en l'absence d'un solide engagement envers la réadaptation. Les gens sortiront de prison, et si nous n'investissons pas dans la réadaptation, alors nous n'aurons fait aucun progrès quel qu'il soit.

Toute suggestion que la révocation de la disposition de la dernière chance augmentera de beaucoup les droits des victimes doit être tempérée. Il importe de reconnaître qu'il serait de beaucoup préférable d'investir dans l'accroissement de notre engagement à l'égard des services aux victimes.

Pour terminer, je vais traiter de la question de la confiance du public. Il a été prôné ici que la confiance du public serait améliorée par la révocation de la disposition de la dernière chance. Je recommanderais au comité de ne pas prendre cela pour argent comptant, car cela élimine la seule possibilité qui existe à l'heure actuelle dans le système pour un jury de participer aux décisions de libération conditionnelle. La participation publique au système par l'intermédiaire de jurys est l'un des aspects les plus importants de l'augmentation de la connaissance et de l'engagement du public à l'égard du système. Je suis certaine que tout le monde est intimidé à l'idée de participer à un jury. La plupart des jurés, après coup, en sont heureux, pour plusieurs raisons. Premièrement, ils ont contribué à la société et ont eu l'honneur de faire cette contribution. Deuxièmement, ils comprennent mieux le système une fois qu'ils y ont participé. Cela est particulièrement important du fait que le processus envisage un jury unanime comme étant l'un des nombreux

If there is a message to society at this time, it is to not exclude them further from the justice mechanism. One of the values of this is that it provides for jury input. We talk about symbolic messages. Certainly, when you look at the statistics on how many offenders we are talking about, you find that very few of them take advantage of this and very few of them are successful. It is probably the symbolic value that we are managing and that is being applied for. One concern is: In removing a jury from this process, we are going in the wrong direction. We want more public participation in the justice system, not less.

We think that the removal of the faint hope clause is incompatible with our continued commitment to rehabilitation. We understand that it does not affect many people. We are not talking about a second chance; we are talking about recognizing the promise of rehabilitation. Some people have proven that they are able to rise to the challenge and contribute. It is important not to assume that all offenders are the same or that all murderers are the same.

That is my submission.

The Chair: Thank you very much indeed. I will go back to you, Mr. Sauvé, because you were admirably modest or laconic in your opening statement.

In reading your biography, I noticed that in prison you did not simply take the odd rehabilitation program; you, among many other things, completed your high school education and went on to get degrees in psychology and criminology, which must have been a lot of work. Now, you work for something called LifeLine In-Reach. Before I go to Senator Carignan for the first real question, would you give us a little description of LifeLine In-Reach?

Mr. Sauvé: After the abolition of capital punishment in 1976 and with the introduction of first and second degree murder offences, prisoners were staying in prison many, many years longer. Senator Earl Hastings, among other people, talked with correction services people and asked how they would deal with individuals staying in prison possibly for decades longer. They thought to send a paroled prisoner, a lifer, back into the prisons to talk to men and women who were serving life sentences, initially to give them hope but also to work with them toward rehabilitation, to encourage them to stay on the path of rehabilitation, and to walk with them back into the community. After an individual has spent 15 to 30 years in prison, going back into the community is very difficult.

The LifeLine concept was developed as a tripartite agreement between St. Leonard's Society, of Windsor, Correctional Service of Canada and the National Parole Board. After I had been

éléments. Comme vous le savez, de nombreuses étapes doivent être franchies dans le cadre du processus ne serait-ce que pour offrir la possibilité d'une libération conditionnelle.

S'il est un message à livrer en ce moment à la société, c'est qu'il ne faut pas qu'elle soit davantage exclue du mécanisme de la justice. L'une des valeurs de la chose est que cela rend possible la participation de jurys. L'on parle de messages symboliques. Certes, lorsque vous examinez les statistiques quant au nombre de contrevenants dont il est question ici, vous constatez que très peu d'entre eux bénéficient de la chose et que très peu d'entre eux réussissent. C'est sans doute la valeur symbolique de la chose que nous gérons et que demandent les contrevenants. Un sujet de préoccupation est le suivant : en éliminant le jury du processus, nous allons dans la mauvaise direction. Nous souhaitons plus de participation publique au système judiciaire, et pas moins.

Nous considérons que l'élimination de la disposition de la dernière chance est incompatible avec notre engagement continu à l'égard de la réadaptation. Nous comprenons que cela ne concerne pas un très grand nombre de personnes. Nous ne parlons pas d'une deuxième chance; nous parlons d'une reconnaissance de la promesse de la réadaptation. Certaines personnes ont prouvé qu'elles peuvent relever le défi et contribuer. Il est important de ne pas assumer que tous les contrevenants sont pareils mêmes ou que tous les meurtriers sont pareils.

Voilà qui met fin à ma déclaration.

La présidente : Merci beaucoup. Je vous reviens à vous, monsieur Sauvé, car vous avez été admirablement modeste ou laconique dans votre déclaration liminaire.

En lisant votre biographie, j'ai appris que lorsque vous étiez en prison vous n'avez pas juste suivi un programme de réadaptation par-ci, par-là; vous avez, entre autres choses, terminé vos études secondaires, puis obtenu des diplômes en psychologie et en criminologie, ce qui a dû vous demander beaucoup de travail. Aujourd'hui, vous travaillez pour Option-Vie. Avant de donner la parole au sénateur Carignan pour la première vraie question, pourriez-vous nous décrire un petit peu ce qu'est Option-Vie?

M. Sauvé : Après l'abolition de la peine capitale en 1976, et suite à l'introduction des infractions de meurtre au premier degré et de meurtre au deuxième degré, les détenus ont commencé à demeurer en prison pendant bien plus d'années. Le sénateur Earl Hastings, entre autres, a discuté avec des gens des services correctionnels et leur a demandé comment ils allaient faire face à des personnes devant demeurer en prison pendant, possiblement, plusieurs décennies de plus. Ils ont eu l'idée d'envoyer un condamné à vie sous libération conditionnelle dans les prisons pour parler aux hommes et aux femmes condamnés à perpétuité, initialement pour leur donner de l'espoir, mais également pour travailler avec eux en vue de leur réadaptation, pour les encourager à rester sur la voie de la réintégration sociale et pour les accompagner jusqu'à leur retour dans la communauté. Une fois qu'une personne a passé 15 à 30 ans en prison, il lui est très difficile de retourner dans la collectivité.

Le concept d'Option-Vie a été élaboré en tant qu'entente tripartite entre la Maison Saint-Léonard de Windsor, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations

released from prison on parole, I got a call about three or four years later from Skip Graham who asked if I would be one of the LifeLine In-Reach workers to go back into prisons.

For the past 12 years I have considered myself on night parole because I spend five days a week inside prisons. I see prisoners at all levels. Some prisoners I know will never get out. Many people I have worked with inside prisons, lifers, have died while they are in there. I have gone to the parole board. I have been at probably over 300 parole hearings. I have assisted at parole hearings. I have taken men out on their first passes into the community. We see it as public safety. If someone from Nunavut is serving a life sentence in Ontario and has never been to a city before, how will he find his way? That is the kind of thing we help with. We take them back in.

There are some prisoners I have worked with that I hope never get out. I believe in the institutions that we have in place — the National Parole Board and the correctional system — or I would not be doing what I am doing. I know how difficult it is to achieve parole. I know those people will not get back into the community.

LifeLine workers go back into the prisons. We also do lots of public speaking. I talk to youth groups. I was a child and youth worker after I got out of prison. I created a program for troubled youth while I was inside prison. I have never hidden the fact that I am serving a life sentence. Not once has anyone ever said that it was a mistake for me to get out. I have been embraced by my home community. Before I got out, I spoke at the Chamber of Commerce of my home community. I have never once been told it was a mistake for me to get out or that I was a threat to the community.

LifeLine workers are living examples of men and women who come out of prison and then go back into prison to bring some hope to prisoners and to participate in public safety.

The Chair: Thank you very much.

[Translation]

Senator Carignan: My question is for Mr. Sauvé. I would like you to talk to us about what motivated you during your incarceration. You could perhaps tell us about the beginning of your imprisonment. What process did you follow? What motivated you to get training during your incarceration?

conditionnelles. Trois ou quatre années après ma libération conditionnelle, j'ai reçu un appel de Skip Graham, qui m'a demandé si j'accepterais d'être un intervenant accompagnateur d'Option-Vie auprès de détenus.

Cela fait maintenant 12 ans que je me considère comme étant en libération conditionnelle nocturne, car je passe cinq jours par semaine à l'intérieur de prisons. Je vois des détenus à tous les niveaux. Je sais que certains d'entre eux ne sortiront jamais. Nombre des personnes avec lesquelles j'ai travaillé en milieu carcéral, des condamnés à perpétuité, sont morts derrière les barreaux. Je suis allé à la Commission nationale des libérations conditionnelles. J'ai sans doute assisté à plus de 300 audiences de libération conditionnelle. J'ai offert mon aide dans le cadre d'audiences de libération conditionnelle. J'ai accompagné des hommes lors de leur première sortie dans la communauté. Nous y voyons une question de sécurité publique. Si quelqu'un du Nunavut purge une peine d'incarcération à vie en Ontario et n'a jamais été dans une ville, comment fera-t-il pour s'y retrouver? Voilà le genre de choses avec lesquelles nous pouvons aider. Nous accompagnons ensuite les détenus.

Il y a certains détenus avec lesquels j'ai travaillé et dont j'espère qu'ils ne sortiront jamais. Je crois dans les institutions que nous avons en place — la Commission nationale des libérations conditionnelles et le système correctionnel —, sans quoi je ne serais pas en train de faire ce que je fais. Je sais à quel point il est difficile d'obtenir sa libération conditionnelle. Je sais que ces personnes ne réintégreront pas la collectivité.

Les intervenants accompagnateurs d'Option-Vie retournent dans les prisons. Nous donnons beaucoup de conférences. Je m'entretiens avec des groupes de jeunes. J'ai travaillé auprès d'enfants et de jeunes lorsque je suis sorti de prison. J'ai élaboré un programme pour adolescents en difficulté lorsque j'étais encore en prison. Je n'ai jamais caché le fait que j'ai été condamné à la prison à vie. Personne n'a jamais dit que c'était une erreur de me libérer. J'ai été chaleureusement accueilli par ma collectivité. Avant ma libération, j'ai prononcé un discours à la chambre de commerce de ma collectivité. On ne m'a pas une seule fois dit que c'était une erreur que de m'avoir libéré ou que je représente une menace pour la collectivité.

Les intervenants accompagnateurs d'Option-Vie sont des exemples vivants d'hommes et de femmes qui sortent de prison et qui y retournent ensuite pour donner de l'espoir aux détenus et pour participer à la sécurité publique.

La présidente : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma question s'adresse à monsieur Sauvé. J'aimerais que vous nous parliez de ce qui vous a motivé pendant votre incarcération. Vous pourriez peut-être nous parler du début de votre incarcération. Quel est votre cheminement? Qu'est-ce qui vous a motivé à suivre de la formation au cours de votre incarcération?

[English]

Mr. Sauvé: No one in my family had ever been to jail before. No one had served time in prison. This is my first conviction. When I went to prison, it was a scary, dangerous place. I was in Millhaven Institution, which is a maximum security prison. There were no rehabilitation programs at that time. The prisoners were kept separate from the guards. I knew that I did not fit the mould of that lifestyle. I was still a son to my parents, and I wanted to do something so I would not become entrenched in the prison system. That is why I started taking education programs.

When I quit school, I had just finished Grade 9. My teachers told me I was stupid and that I should quit school because I would never finish school. For me to get involved with education in prison was a kind of sanctuary that let me be something other than a prisoner. I saw a sense of loss in there and wanted to do something better. That is why I engaged in education.

Eventually, I transferred to a medium security facility, which was when I first met Senator Hastings. He came to visit me at Collins Bay Institution. I started a lifers' group there. He came and sat in on the lifers' group so he could understand what the prison system was about. He visited many times before he passed away.

Something he said to me one time was: "You can always do better. Try not to be a prisoner, always." That is what I did while I was inside. You can focus on the negative or you can start thinking about the positive.

When I started the lifers' group, I listened to the stories of many of the men who had committed horrible crimes — and I am not trying to minimize that — but I was listening to the lifestyle they had lived prior to coming to prison, and it was so similar. That is when I started looking outwards. My philosophy has always been that you get out of prison before you leave, because if you do not, you will come back.

I started thinking of things outside of prison; that I was still a member of the community, that I still had family in the community, that I still had an investment in the community, and even though I did not have the freedom to be in the community, I was able to be an active participant in the community. If I was ever to win my judicial review, I knew I would have to demonstrate that to my home community and see if they would accept me back.

[Translation]

Senator Carignan: Mr. Sauvé, I do not know your story; you were charged with murder, but I do not know who the victim was. The victim most certainly had relatives, family. I would like to know if you have been in touch with the victim's entourage: have you had any exchanges with these people? If so, how did they view your release from prison?

[Traduction]

M. Sauvé : Aucun membre de ma famille n'avait jamais été en prison avant moi. Personne n'avait jamais passé de temps derrière les barreaux. C'était ma première condamnation. Lorsque je suis allé en prison, c'était un lieu dangereux et qui faisait peur. J'ai été envoyé à l'établissement de Millhaven, un établissement à sécurité maximale. Il n'y existait à l'époque aucun programme de réhabilitation. Les détenus étaient séparés des gardiens. Je savais que je ne cadrais pas dans le moule de ce mode de vie. J'étais toujours le fils de mes parents et je souhaitais faire quelque chose afin de ne pas me faire happer par le système carcéral. Voilà pourquoi j'ai commencé à suivre des programmes d' ducation.

Lorsque j'avais quitté l' cole, je venais tout juste de terminer la 9  année. Mes professeurs m'avaient dit que j'étais stupide et que je devrais abandonner mes études parce que je ne pourrais jamais les terminer. Le fait de pouvoir poursuivre des études en prison m'offrait un genre de sanctuaire, qui me permettait d'être autre chose qu'un détenu. J'étais entouré par un sentiment de perte et je voulais faire quelque chose de mieux. Voilà pourquoi je me suis lancé dans les études.

J'ai fini par être transféré à un établissement à sécurité moyenne, et c'est là que j'ai pour la première fois rencontré le sénateur Hastings. Il est allé me rendre visite à l'établissement de Collins Bay. J'y avais lancé un groupe de condamnés à perpétuité. Il est venu et a assisté à une séance du groupe de condamnés à perpétuité afin de comprendre ce qu'est le système carcéral. Il m'a de nombreuses fois rendu visite avant qu'il ne meure.

Un jour il m'a dit : « Tu peux toujours faire mieux. Efforce-toi toujours de ne pas être un détenu ». Et c'est ce que j'ai fait pendant que j'étais en prison. L'on peut se concentrer sur le négatif ou bien l'on peut commencer à réfléchir au positif.

Lorsque j'ai lancé le groupe de condamnés à perpétuité, j'ai  coute  les histoires de nombre des hommes qui avaient commis des crimes horribles — et je ne suis pas en train d'essayer de minimiser la chose —, mais j'entendais également raconter le style de vie qu'ils avaient connu avant de se retrouver en prison, et cela se ressemblait tellement. C'est là que j'ai commencé à regarder vers l'extérieur. Ma philosophie a toujours été que tu sors de prison avant de la quitter, car si tu ne le fais pas, tu y retourneras.

J'ai commencé à réfléchir à des choses de l'autre côté du mur; que j'étais encore membre de la collectivité, que j'avais toujours une famille dans la collectivité, que j'avais toujours un investissement dans la collectivité, et que même si je n'avais pas la liberté d'évoluer au sein de la collectivité, je pouvais en être un participant actif. Je savais que si jamais j'obtenais ma révision judiciaire, il me faudrait faire mes preuves auprès de ma collectivité et voir si elle accepterait de me reprendre.

[Français]

Le sénateur Carignan : Monsieur Sauvé, je ne connais pas votre histoire, vous avez été inculpé pour un meurtre, je ne sais pas qui était la victime. Elle avait sûrement des gens proches, de la famille. J'aimerais savoir si vous avez été en contact avec l'entourage de la victime : est-ce que vous avez eu des échanges avec eux? Et si oui, comment voient-ils votre sortie de prison?

[English]

Mr. Sauvé: Our case was unusual. Eight of us were charged with first degree murder. Six of us eventually got convicted of murder, two for first degree murder and four for second degree murder. I never killed anyone, but I was convicted of first degree murder. That is evidence in court.

Bill Matiyek is the man who was killed in a shooting at a bar in Port Hope. We were related by marriage. My brother's wife and Bill's brother's wife are sisters. It happened in a small town, so they were well aware. It created a lot of difficulty in the community.

One of my parole conditions is that I am not able to have any contact with Bill's family, indirectly or directly. They will never get over the loss of their son. They will never get over the loss of their brother.

They were at my judicial review. They did not testify. They did not come to my parole hearing and they did not offer any statements. I have never heard them wish ill on me. I am sorry for their loss. There is nothing that could ever bring their son back and there is no making sense of any of it.

[Translation]

Senator Carignan: My next question is for Ms. Des Rosiers. Thank you for your presentation. Given all that we heard previously, you spoke with great sensitivity and respect. It is much appreciated.

You stated that we suspect that the "faint hope clause" has had an effect. From what we have retained of Mr. Sauvé's statement, it has perhaps had an effect, but it is not clear, because we see that he is an individual who worked on himself and who had quite a strong will. I am not so sure that that was the trigger. There are other things that triggered what happened.

Do you have statistics? When one "suspects" something, it is that one is not very convinced, but has some indication and there is something — What makes you simply say that you "suspect" something, instead of making a more affirmative statement?

Ms. Des Rosiers: It is one of two things. There are very few prisoners who invoke this clause. It cannot be the trigger for everyone. The reason put forward by other offenders than Mr. Sauvé is that, in fact, this clause gave them a horizon for improving their outlook and making a stronger commitment to their program.

There will never be any guarantee that this will transform a person. And so we put the idea forward modestly, stating that we have heard this testimony, and we have also heard guards tell us that, in their view, this has an impact. In fact, our position is simply that it is a difficult and exceptional process, as well as a discretionary one. In some cases, for certain individuals who are able to take advantage of this clause, there have been positive effects

[Traduction]

M. Sauvé : Notre cas était inhabituel. Nous étions huit à nous faire accuser de meurtre au premier degré. Six d'entre nous avons fini par être condamnés pour meurtre, deux pour meurtre au premier degré et quatre pour meurtre au second degré. Je n'ai jamais tué personne, mais j'ai été condamné pour meurtre au premier degré. Voilà ce qu'a décidé la cour, sur la base des éléments de preuve.

Bill Matiyek est l'homme qui a été abattu par balle dans un bar à Port Hope. Nous sommes apparentés par alliance. L'épouse de mon frère et l'épouse du frère de Bill sont sœurs. La chose est arrivée dans une petite ville, alors tout le monde était très au courant. Cela a créé beaucoup de difficultés au sein de la collectivité.

L'une des conditions de ma libération est que je ne peux avoir aucun contact, ni direct ni indirect, avec la famille de Bill. Sa famille ne se remettra jamais d'avoir perdu un fils, d'avoir perdu un frère.

Des membres de sa famille étaient présents lors de mon examen judiciaire. Ils n'ont pas témoigné. Ils n'ont pas assisté à mon audition de libération conditionnelle et ils n'ont déposé aucune déclaration. Je n'ai jamais entendu dire qu'ils me voulaient du mal. Je compatis à leur douleur. Il n'y a rien qui puisse jamais ramener leur fils et il n'y a rien à comprendre.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma prochaine question s'adresse à Mme Des Rosiers. Je vous remercie pour votre témoignage. Avec tout ce qu'on a entendu avant, vous l'avez fait avec beaucoup de délicatesse et de respect. C'est apprécié.

Vous avez dit dans votre témoignage qu'on soupçonne que la « clause de la dernière chance » ait un effet. De ce que l'on retient du témoignage de M. Sauvé, c'était peut-être un effet, mais ce n'est pas clair parce qu'on voit que c'est un individu qui a travaillé sur lui-même et qui avait une volonté assez puissante. Je ne suis pas sûr que cela ait eu un effet déclencheur. Il y a d'autres choses qui ont déclenché l'effet.

Avez-vous des statistiques? Quand « on soupçonne », c'est parce qu'on n'est pas très convaincu, mais on a des indices et il y a quelque chose... Qu'est-ce qui vous fait dire simplement : « on soupçonne », au lieu de le dire d'une façon plus affirmative?

Mme Des Rosiers : De deux choses l'une, il y a très peu de prisonniers qui se prévalent de cette disposition. Cela ne peut pas être l'élément déclencheur pour tout le monde. La raison pour laquelle des prisonniers, autres que M. Sauvé, témoignent différemment, de fait, cela leur donnait un horizon pour pouvoir améliorer leur conception et s'engager plus fermement dans leur programme.

On ne pourra jamais garantir ce qui transforme quelqu'un. Alors on le fait modestement en disant qu'on a entendu de ces témoignages, on a entendu aussi des gardiens qui disent que, d'après eux, cela a un impact. En fait, notre position est simplement que c'est un processus difficile et exceptionnel, et c'est un processus discrétionnaire. À l'occasion, pour certains individus qui s'en sont prévalu, cela a eu des effets positifs pour

for our society. Why then deprive ourselves of this? And, certainly, if there are negative effects for other groups, then we should delve into the matter and try to minimize these effects even further.

The other aspect is that if a person can be rehabilitated and can accomplish this within 15 years rather than 25, then there is probably a certain advantage for society to invest sooner in the person's social reintegration, taking into account the monetary costs, but also the social costs. It is in this context that we suspect that this clause has had the effect we outlined.

[English]

Senator Joyal: I would like to come back to one aspect Ms. Des Rosiers has raised. Maybe Mr. Sauvé could comment. We have not heard any testimony on this, but you said that the clause helped to create a less dangerous environment for the guards or the prison personnel.

Ms. Des Rosiers: That was one of the arguments when it was passed. When we do our research, people call us with their testimony; we do not come up with these positions without doing some research and consulting lawyers and some of the people on our board who are in contact with guards, and so on. Telling someone that not engaging in positive behaviour will diminish their chances gives them a certain power over ensuring that they comply. People need to have hope to comply with orders and with the system. That is the way they framed it. It created an additional way in which you could say to someone, "If you do not do this and do not participate, then you will have even less hope than you had before." It is in that context that these comments were made.

If you look at the literature, this theme has been explored; it is difficult to quantify exactly how many. We are talking about a small number of people here, who all probably have exceptional circumstances. It is difficult to draw any firm conclusion. We are presenting it with the limits of the data.

Senator Joyal: Given your activities with the LifeLine program, you say that you more or less live your life with prisoners. What is the psychology of a prisoner in relation to the faint hope clause if they desire to apply?

Mr. Sauvé: Like Ms. Des Rosiers said, there are very few people who actually apply for the faint hope clause. There are over 1,000 prisoners in Ontario serving life sentences. Not all of them are eligible for judicial review, but of the ones who are, the majority of them throughout their sentence say they will apply for the faint hope clause. They keep that dangling hope in front of them until they get to their 15-year review. Their behaviour inside the institution is much better than that of those who have no intention of ever trying to rehabilitate themselves.

I did some studies on this when I was doing research for my master's thesis and working inside the prison. Once prisoners get up to the 15-year mark, they sit back and say they do not want to

notre société. Pourquoi alors s'en priver? Et certainement, s'il y a des effets négatifs sur d'autres groupes, on devrait s'y intéresser et tenter de minimiser davantage ces effets.

L'autre aspect c'est que si quelqu'un va se réhabiliter et peut le faire en 15 ans plutôt qu'en 25 ans, probablement qu'il y a pour la société un certain avantage à investir plus rapidement dans son retour dans la société, que ce soit simplement au niveau des coûts monétaires, mais au niveau des coûts sociaux aussi. C'est dans ce contexte qu'on soupçonne que c'est le cas.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir sur un aspect qu'a soulevé Mme Des Rosiers. Peut-être que M. Sauvé aurait un commentaire à faire. Nous n'avons entendu aucun témoignage là-dessus, mais vous avez dit que cette disposition aidait à établir un milieu moins dangereux pour les gardiens ou le personnel des prisons.

Mme Des Rosiers : C'était là l'un des arguments mis de l'avant lors de l'adoption de cette disposition. Lorsque nous faisons notre travail de recherche, les gens nous appellent pour nous donner leur point de vue; nous n'arrêtons pas nos positions sans faire de la recherche, sans consulter des avocats et certains membres de notre conseil qui entretiennent des contacts avec des gardiens, et ainsi de suite. Dire à quelqu'un que le fait de ne pas adopter un comportement positif diminuera ses chances donne à l'intervenant un certain pouvoir d'exiger l'obéissance. Les gens doivent avoir de l'espoir pour se plier aux ordres et au système. Voilà dans quel contexte la chose a été inscrite. Cela a établi un moyen supplémentaire de dire à quelqu'un : « Si tu ne fais pas ceci et que tu ne participes pas, alors tu auras encore moins d'espoir qu'avant ». C'est dans ce contexte que ces commentaires ont été faits.

Si vous regardez la documentation, ce thème a été exploré; il est difficile de faire une quantification précise. Nous parlons ici d'un petit nombre de personnes, qui, toutes, ont sans doute des circonstances exceptionnelles. Il est difficile de tirer quelque conclusion ferme. Nous présentons cela à l'intérieur des limites des données.

Le sénateur Joyal : Étant donné vos activités avec le programme Option-Vie, vous dites que vous vivez plus ou moins votre vie avec des détenus. Quelle est la psychologie d'un détenu en ce qui concerne la disposition de la dernière chance, s'il souhaite faire une demande en vertu de cette dernière?

M. Sauvé : Comme l'a dit Mme Des Rosiers, il y a très peu de gens qui font en fait une demande en vertu de la disposition de la dernière chance. Il y a en Ontario plus de 1 000 détenus purgeant des peines d'incarcération à perpétuité. Ils ne sont pas tous admissibles à une révision judiciaire, mais la majorité de ceux qui le sont diront tout au long de leur peine qu'ils feront une demande en vertu de la disposition de la dernière chance. Ils gardent cette lueur d'espoir devant eux en attendant d'avoir purgé 15 ans pour pouvoir faire leur demande. Leur comportement à l'intérieur de l'établissement est bien meilleur que celui de ceux qui n'ont aucune intention de se réintégrer à la société.

J'ai fait des études là-dessus lorsque j'effectuais des recherches pour ma thèse de maîtrise et que je travaillais à l'intérieur de la prison. Une fois qu'un détenu atteint le seuil des 15 ans, il marque

put their family and the victims through this again. They have a big chunk of time in before they can start to look at release down the road. In another seven years, they will be eligible to apply for the first time to the National Parole Board for an unescorted pass. They will continue on this path of rehabilitation.

We are a resource not only for the prisoners but also for the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. As I said, I have been present at over 300 hearings. Most of the prisoners who are eligible to apply for judicial reviews will sit down at some point with us or with a parole officer and say, "I have decided I will not proceed with this."

It is up to the prisoner to make the application to apply for a judicial review. It is not always granted, which is a very difficult process, but they weigh the balance. "Do I really want to expose myself back to the courts? Do I really want to expose my family to this?" There is always media attention and the thought that, "I think I can make it now."

Even though most people do not apply for it, the faint hope clause keeps them in balance. They will refer to the judicial review process in their meetings with their institutional parole officer or their case workers: "I am behaving; I am working toward this." As they then get closer to that date, there is a more self-reflection; they really do not want to go through this again.

Very few people do apply, but it gives them the hope to maintain a sense of balance inside prison.

Senator Joyal: The code provides a number of factors for the judge and the jury to appraise and look into and be satisfied with, because, as you know and as Ms. Des Rosiers has mentioned in her brief, the jury must be unanimous. The bar is rather high. Moreover, the Crown always has the capacity to appeal if it disagrees with the decision rendered by the judge to allow for the meeting of a jury. There are many steps before we come to the unanimous jury decision.

Among those factors that have to be balanced or considered is this: What weight should be given to the attitude of the prisoner in relation to the victims?

Mr. Sauvé: There is a great deal of weight given to it. Many of the men and women I have talked to have said, "I do not want to put the victims through this again." It has got them to that point. It is a trial of your whole life again. It is not just about — and I do not mean to minimize it — the crime. It is about your whole life. They look at your character at the time of the offence. They look at your character now and how you served your time. It is a lengthy process. When you go in front of a jury, the hearings can take a week or two weeks. It is not like a parole hearing where you

un temps d'arrêt et se dit qu'il ne veut plus jamais faire subir la chose   sa famille et aux victimes. Il lui faut attendre un bon moment encore avant de pouvoir envisager un jour d'être libéré. Sept ans plus tard, il pourra pour la première fois demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles une permission de sortir sans escorte. Il continuera de suivre cette voie vers la réintégration sociale.

Nous sommes une ressource non seulement pour les détenus, mais également pour le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Comme je l'ai dit, j'ai assisté à plus de 300 audiences. La plupart des détenus qui sont admissibles à une demande de révision judiciaire s'assoieront à un moment donné avec nous ou avec un agent de libération conditionnelle et diront « J'ai décidé de ne pas aller de l'avant avec la demande ».

C'est au détenu qu'il revient de faire une demande de révision judiciaire. L'obtention d'une révision est un processus très difficile, et la commission n'en accordera pas toujours, mais le détenu soupèse les différents éléments. « Est-ce que je souhaite vraiment m'exposer à nouveau devant la cour? Est-ce que je veux vraiment exposer ma famille à cela? » Cela attire toujours l'attention des médias et il y a cette pensée que « Je pense maintenant que je pourrai réussir ».

Même si la plupart des gens ne feront pas une demande, la disposition de la dernière chance les aide à maintenir un certain équilibre. Les détenus évoqueront le processus de la révision judiciaire dans leur rencontre avec l'agent de libération constitutionnelle de leur établissement ou leur agent chargé de leur cas : « Je me tiens bien; je travaille en vue de cet objectif ». Et plus la date approche, plus ils font de l'introspection; ils ne veulent vraiment pas subir cela à nouveau.

Très peu de gens font une demande, mais cela leur donne de l'espoir, ce qui les aide à maintenir un certain équilibre en prison.

Le sénateur Joyal : Le code prévoit un certain nombre de facteurs que le juge et le jury doivent évaluer, fouiller et vérifier, car, comme vous le savez, et comme Mme Des Rosiers l'a mentionné dans sa déclaration, le jury doit être unanime. La barre est relativement haute. D'autre part, la Couronne a toujours la possibilité d'interjeter appel si elle n'est pas d'accord avec le juge dans sa décision d'autoriser une réunion de jury. Il y a de nombreuses étapes à franchir avant d'en arriver à une décision unanime de jury.

Parmi les facteurs à soupeser ou à examiner est le suivant : quel poids faut-il accorder à l'attitude du détenu relativement aux victimes?

M. Sauvé : On accorde énormément de poids à cela. Nombre des hommes et des femmes avec qui je me suis entretenu ont dit « Je ne veux pas faire revivre cela aux victimes ». Ils en sont arrivés là. C'est un nouveau procès, de toute sa vie. Il n'est pas uniquement question — mais loin de moi l'idée de minimiser cela — du crime. C'est toute votre vie qui est en cause. On examine votre caractère à l'époque de la commission du crime. On examine votre caractère maintenant et la façon dont vous vous êtes comporté en prison. C'est un long processus. Lorsque vous comparez devant un jury,

go in front of the parole board for three or four hours. This is a lengthy process where your whole life is re-evaluated and the victims testify at the hearing.

It gives a more complete picture. It gives the community a sense of who it is who has the potential of coming back into the community. For those men and women who are turned down, it also gives them a sense of self-reflection whereby they can look at their lives once again, while they are in prison: "What more can I do to show that I have changed?" Even if someone is turned down, there is more of a chance for self-reflection.

Senator Joyal: Suppose you are at a friend's house and you break a cup or something that people value. Your first reaction is to say, "I will compensate you; I will buy a new one, so do not be worried." It is the natural feeling or reaction of a human being to try to be fair. Can we conclude that this idea of being fair in life is a determining factor of the jury when they have to determine if a prisoner has that humane sentiment of fairness in life?

Mr. Sauvé: I am not sure whether it is a case of fairness. There is no fairness. There is no way of balancing what someone has done when they have taken a life. There is no way of balancing that out.

The jury must look at the individual and ask, "Has he done enough to have the potential to return to my community? Am I going to feel safe? I am speaking on behalf of my community." It does not guarantee that they will get out. There is still a long process involved. There is the misconception that prisoners will return to the community after 15 years on the faint hope clause. Not one person has ever returned at the 15-year mark, not one.

It is a long process. I do not know that it is fairness that the jurors are looking for. They are looking at whether their community will be safe. As well, do they have faith in the institutions, including the jury system? Our criminal justice system is based on the jury system. They may say, "Yes, this is a guilty person, but I feel that this person could apply to come back to my community, and now I know exactly who they are." The jurors get to see the whole person, not just the offence.

Senator Carstairs: Thank you for mentioning Senator Earl Hastings. He was a member of this chamber for over 30 years. He was appointed in 1965 and was a close, personal friend of my husband and me. I like to think I see legislation through his lens. I also know how proud he would be of you.

My concern is twofold. First is the 90-day rule that they seek to impose in this legislation. They are not making it retroactive. No one in the future will receive it, but those now eligible will have this 90-day rule imposed.

les audiences peuvent demander une ou deux semaines. Ce n'est pas comme dans le cas d'une audition de libération conditionnelle où vous comparez pendant trois ou quatre heures devant la Commission des libérations conditionnelles. C'est un long processus au cours duquel on réexamine toute votre vie, et les victimes témoignent lors de l'audience.

Cela brosse un tableau plus complet. Cela donne à la collectivité une idée de qui est cette personne qui a le potentiel de revenir dans la collectivité. Dans le cas des hommes et des femmes dont la demande est refusée, cela les incite à faire de l'introspection pour réexaminer à nouveau leur vie pendant qu'ils sont en prison et se demander ce qu'ils pourraient faire de plus pour montrer qu'ils ont changé. Même si une personne voit sa demande refusée, elle a de meilleures chances de s'adonner à de l'introspection.

Le sénateur Joyal : Imaginez que vous êtes chez un ami et que vous cassez une tasse ou une chose à laquelle ces gens tiennent. Votre première réaction est de dire « Je vais vous dédommager; je vais remplacer ce que j'ai cassé, alors ne vous en inquiétez pas ». C'est le penchant ou la réaction naturelle de l'être humain d'essayer d'être juste. Pouvons-nous conclure que cette idée d'être juste dans la vie est un facteur déterminant pour le jury lorsqu'il doit décider si un détenu possède ce sens humain de l'équité dans la vie?

M. Sauvé : Je ne suis pas certain que ce soit une question d'équité. Il n'y a aucune équité. Il n'y a aucun moyen d'établir un équilibre dans le cas d'une situation où une personne en a privé une autre de sa vie. Il n'y a aucun moyen de compenser cela.

Le jury doit regarder l'individu et demander « A-t-il fait assez pour avoir le potentiel de retourner dans ma collectivité? Vais-je me sentir en sécurité? Je parle au nom de ma collectivité ». Cela ne garantit pas que la personne va être libérée. Il y aura toujours un long processus à suivre. Les gens ont cette impression erronée qu'avec la disposition de la dernière chance les détenus réintègrent la collectivité au bout de 15 ans. Pas une seule personne n'a jamais réintégré la société au bout de 15 ans.

C'est un long processus. Je ne sais pas si c'est l'équité que visent les jurés. Ils veulent déterminer si leur collectivité sera en sécurité. D'autre part, ont-ils confiance dans les institutions, y compris dans le système de jurys? Notre système de justice pénale est fondé sur le système de jurys. Les jurés se diront peut-être « Oui, cette personne est coupable, mais je pense qu'elle pourrait demander à réintégrer ma collectivité, et je sais exactement qui elle est ». Les jurés ont l'occasion de voir toute la personne, et pas seulement le crime.

Le sénateur Carstairs : Merci d'avoir mentionné le sénateur Earl Hastings. Il a pendant plus de 30 ans été membre du Sénat. Il a été nommé en 1965 et il a été un proche ami personnel de mon mari et de moi. Je me plais à penser que j'examine ce projet de loi à travers sa lentille. Je sais à quel point il serait fier de vous.

Ma préoccupation est double. Premièrement, il y a cette règle de 90 jours qu'imposerait ce projet de loi. Cette règle ne sera pas rétroactive. Personne à l'avenir n'y sera soumis, mais les personnes qui sont aujourd'hui admissibles se verront imposer cette règle de 90 jours.

In your experience with the system, is 90 days possible to make it work?

Mr. Sauvé: I do not think 90 days is sufficient. Again, I can only look at what is taking place currently. I do not think there has been one judicial review hearing in Ontario this year. Some people applied and had it put off.

Rehabilitation is a life-long process. Parole is for life. I could go back to prison tomorrow. If they were to abolish parole in Canada, I would go back to prison.

I question whether this legislation is necessary because we are saying that there is no hope. I do not see that 90 days would make a difference.

Senator Carstairs: My second question has to do with the information presented here that some offenders in our prisons like the faint hope clause for no other reason than to continually victimize their victims. They make one application, and, as soon as they are eligible, they make another application even though they will probably never have those applications approved.

Is that your experience? If it is, what numbers are we talking about?

Mr. Sauvé: A select few individuals in prison are psychopaths, and they thrive on attention. Not only do they re-victimize the victims, but they re-victimize the community and the whole country. What they do is abhorrent, but they will never get out of prison. They will die in prison.

As I said, there are some men who I hope will never get out of prison and know they will not. There is no way to get away from that, but as the legislation is now, they cannot continually apply for judicial review. They are eligible to apply for parole. If you commit a particularly heinous crime, you will never get out of prison, nor should you. I think sometimes the media plays a disservice to the country as a whole by highlighting and feeding into their psychopathy.

Ms. Des Rosiers: The process is as follows: A judge evaluates the possibility an application will be heard. We know judges will recognize these patterns that Mr. Sauvé defined. We know psychopaths exist within the prison system. That is safeguarded in the bill. Some victims groups want to be notified every time an application is made. In my view, notification is important when it goes to the jury.

An Hon. Senator: That requirement is in the Criminal Code anyway.

Ms. Des Rosiers: Notifying the victim at the time that another ridiculous application is in front of a judge possibly should be taken for what it is — part of a self-gratifying process. It may not

D'après votre expérience relativement au système, est-ce qu'un délai de 90 jours est faisable?

M. Sauvé : Je ne pense pas que 90 jours soient suffisants. Encore une fois, je ne peux que regarder ce qui se fait à l'heure actuelle. Je ne pense pas qu'il y ait eu une seule audience de révision judiciaire en Ontario cette année. Certains en ont fait la demande et ont vu la chose reportée.

La réhabilitation est un processus de toute une vie. La libération conditionnelle dure toute la vie. Je pourrais retourner en prison dès demain. Si l'on devait abolir les libérations conditionnelles au Canada, je retournerais en prison.

Je me demande si ce projet de loi est nécessaire, car cela revient à dire qu'il n'y a pas d'espoir. Je ne vois pas en quoi 90 jours changeraient quoi que ce soit.

Le sénateur Carstairs : Ma deuxième question concerne le fait qu'il nous a été dit ici que certains contrevenants dans nos prisons aiment la disposition de la dernière chance pour la simple raison que cela leur permet de continuellement victimiser leurs victimes. Ils font une demande et, dès qu'ils y sont admissibles, ils en font une autre, même si leur demande ne sera probablement jamais approuvée.

Cela correspond-il à ce que vous avez vu? Dans l'affirmative, de combien de personnes parle-t-on?

M. Sauvé : Un petit groupe de détenus sont des psychopathes qui réclament sans cesse l'attention. Non seulement ils revictimisent les victimes, mais ils revictimisent la collectivité et le pays tout entier. Ce qu'ils font est odieux, mais ils ne sortiront jamais de prison. Ils mourront en prison.

Comme je l'ai dit, il y a des hommes dont j'espère qu'ils ne sortiront jamais de prison et qui savent qu'ils n'en sortiront jamais. Il s'agit là d'une réalité, mais avec la loi actuelle, ils peuvent continuellement demander une révision judiciaire. Ils sont admissibles au dépôt d'une demande de libération conditionnelle. Si vous commettez un crime particulièrement haineux, vous ne sortirez jamais de prison, et vous ne le devriez pas non plus. Je trouve que les médias font parfois du tort au pays dans son entier en soulignant et en alimentant la psychopathie de certains détenus.

Mme Des Rosiers : Le processus est le suivant : le juge évalue la possibilité qu'une demande soit entendue. Nous savons que les juges reconnaîtront ces schémas qu'a définis M. Sauvé. Nous savons qu'il y a des psychopathes à l'intérieur du système carcéral. Le projet de loi maintient les mesures de sauvegarde. Certains groupes de victimes veulent être avisés chaque fois qu'une demande est faite. À mon avis, la notification est importante au stade de l'audience devant jury.

Une voix : Cette exigence est de toute manière contenue dans le Code criminel.

Mme Des Rosiers : La notification de la victime qu'un juge est de nouveau saisi d'une demande ridicule devrait sans doute être vue pour ce que c'est : un élément d'un processus d'auto-satisfaction. Il

be necessary to continue to present that the possibility even exists. There is a sense here that the judge is a safeguard to prevent this from happening. As you know, there are few of them.

The Chair: Colleagues, we have sought information on the number of people who reapply. It is fairly low. We will distribute that information to committee members as soon as the paper has been translated, which I expect will be later today.

[Translation]

Senator Boisvenu: Mr. Sauvé, allow me first to congratulate you, because I believe that the efforts you have made warrant it. This must be underscored. At what point, during your 17 years in prison, did you obtain your diploma in criminology and psychology?

[English]

Mr. Sauvé: I graduated with my Bachelor of Arts in psychology in 1987. I finished my honours degree in criminology two or three years later. I finished almost all of my requirements for my master's degree in criminology just before I was released from prison. I have not defended my master's thesis; I could not return to that.

[Translation]

Senator Boisvenu: I understand that during this period you really got to know yourself well and to understand what led you to the situation in which you found yourself. In what way did your studies in psychology and criminology prepare you for this judicial review after 15 years?

[English]

Mr. Sauvé: I am not sure that they helped me to prepare for my judicial review, but they prepared me for my life after prison. I knew if I was successful with my judicial review, I would have to take skills back into the community with me. I knew it would be extremely difficult to integrate back into the community. How was I to explain where I was for 17 years? Therefore, I was honest with employees. I never prepared for my judicial review; I prepared for my life in prison and after prison.

[Translation]

Senator Boisvenu: I am going to ask you a final and very difficult question. I would ask that you answer as honestly as possible. You very quickly embarked upon a rehabilitation process when you went to prison. Had there not been a judicial review process and had you had to spend another six or seven years in prison, given the inner strength you have, would you have fallen back into crime?

n'est peut-être pas nécessaire de continuer d'évoquer ne serait-ce que l'existence même de la possibilité. Il y a cette impression que le juge est en quelque sorte une mesure de protection pour empêcher que cela n'arrive. Comme vous le savez, ces cas sont rares.

La présidente : Collègues, nous avons cherché à obtenir des renseignements quant au nombre de personnes qui font des demandes à répétition. Il est assez faible. Nous distribuerons ces renseignements aux membres du comité dès que le document aura été traduit, ce qui devrait, je pense, être chose faite plus tard aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Sauvé, d'abord mes félicitations, je pense que les efforts que vous avez faits sont méritoires. Il faut le souligner. À quel moment, durant vos 17 ans d'incarcération, avez-vous obtenu votre diplôme de criminologie et de psychologie?

[Traduction]

M. Sauvé : J'ai obtenu mon baccalauréat en psychologie en 1987. J'ai terminé mon baccalauréat spécialisé en criminologie deux ou trois années plus tard. J'avais presque fini de remplir toutes les exigences en vue de la maîtrise en criminologie juste avant ma sortie de prison. Je n'ai pas défendu ma thèse de maîtrise; je ne pouvais pas retourner pour faire cela.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je comprends que durant cette période, vous avez vraiment approfondi la connaissance de vous même et de ce qui vous a amené dans cette situation. Comment vos études en psychologie et en criminologie vous ont-elles préparé à passer à travers cette révision administrative après 15 ans?

[Traduction]

M. Sauvé : Je ne suis pas certain qu'elles m'aient aidé à me préparer à ma révision judiciaire, mais elles m'ont préparé pour ma vie après la prison. Je savais que si ma révision judiciaire aboutissait, il me faudrait posséder des compétences à apporter avec moi dans la collectivité. Je savais qu'il allait être extrêmement difficile de réintégrer la collectivité. Comment allais-je expliquer où j'avais passé les 17 dernières années? J'ai donc été honnête avec les employés. Je ne me suis jamais préparé pour ma révision judiciaire; je me suis préparé pour ma vie en prison et après la prison.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je vais vous poser une dernière question très difficile. Je vous demande d'y répondre de la façon la plus honnête. Vous avez rapidement embarqué dans un processus de réhabilitation lorsque vous étiez en prison. Si le programme de révision administrative n'avait pas existé et que vous ayez eu à faire encore six ou sept ans dans le système carcéral, connaissant toute la force qui vous habite, est-ce que vous seriez retombé dans la criminalité?

[English]

Mr. Sauvé: No, I would not have.

Senator Lang: I want to go through the process of judicial review again. Either witness may answer.

My understanding is that, if I am an offender, I apply to the judge. The judge reviews my application. He or she can then make a decision to go the next step if it is positive. My understanding is that no one at that stage is notified publicly of that application; am I correct?

Ms. Des Rosiers: The Correctional Service of Canada and others would know, but my understanding is the same as yours. It could be changed, but at this stage that is not the process.

Senator Lang: This legislation is here because of the victimization of the victims later on as individuals apply through the faint hope clause. It appears to me that sometimes this becomes public information at the stage when an initial application is made to the judge. Could either of you comment on that, because I do not believe it is supposed to be public at that stage.

Mr. Sauvé: One of the fellows I was working with had made an application two years ago for his judicial review. The Crown attorney and the police contacted the victims and said that the individual would be making an application to the judge to apply for the judicial review. They gave victim impact statements. At that point, the judge said a jury would not have merit in granting the application. That fellow never got to go through the process.

I do not know if that answers your question, but that was a case where victims were contacted and provided victim impact statements that went to the judge prior to the application itself.

The Chair: Is it your understanding that this is the standard process: An application goes before the judge, and the victims are notified so they can make victim impact statements to that judge at the very first stage of the screening?

Mr. Sauvé: I do not think it is standard.

Ms. Des Rosiers: Our understanding is that it is not mandatory, and I think it depends on the circumstances. It is often the discretion of the Crown to decide whether the victim's statement must be updated.

I know who could provide you with further information. We have someone who has done a study.

Senator Joyal: My question is on the very point made by Senator Lang and relates to paragraph 745.63(1)(d) of the Criminal Code. It provides that the first judge take into account "any information provided by a victim at the time of the imposition of the sentence . . ." In other words, the judge would go back to what was said or the representations made by the victim's attorney or representative. The paragraph goes on to state, ". . . or at the time of the hearing under this section." In other words, the victim would be invited to testify when there is a

[Traduction]

M. Sauvé : Non, je n'y serais pas retombé.

Le sénateur Lang : J'aimerais parcourir à nouveau le processus de la révision judiciaire. L'un ou l'autre des témoins peut répondre.

Si je comprends bien, si je suis un contrevenant, je fais une demande auprès du juge. Le juge examine ma demande. Il peut ensuite décider de passer à l'étape suivante si son impression est positive. Si je comprends bien, à ce stade-là, aucun avis public concernant la demande n'est donné. Est-ce bien cela?

Mme Des Rosiers : Le Service correctionnel du Canada et d'autres le sauraient, mais mon interprétation de la chose est la même que la vôtre. Ce pourrait être modifié, mais à ce stade-ci, ce n'est pas ce que prévoit le processus.

Le sénateur Lang : La raison d'être du projet de loi est la victimisation des victimes plus tard, lorsque les détenus invoquent la disposition de la dernière chance. Il me semble que la chose est parfois rendue publique à l'étape où la demande initiale est faite au juge. L'un ou l'autre de vous deux pourrait-il me dire ce qu'il en est, car je ne pense pas que la chose soit censée être rendue publique à cette étape-là?

M. Sauvé : L'un des types avec lesquels je travaillais avait fait une demande de révision judiciaire il y a deux ans. Le procureur de la Couronne et la police avaient contacté les victimes et leur avait dit que le détenu en question allait faire une demande de révision judiciaire auprès du juge. Ces personnes ont fourni des déclarations de victime. Le juge a alors déclaré qu'un jury n'aurait pas de justification à accéder à la requête. Ce type n'a jamais eu l'occasion d'aller plus loin dans le processus.

J'ignore si cela répond à votre question, mais c'est là un exemple de cas où les victimes ont été contactées et ont fourni des déclarations de répercussions sur la victime qui ont été fournies au juge avant le dépôt de la demande elle-même.

La présidente : D'après vous, est-ce là le processus standard : une demande est déposée auprès du juge et les victimes en sont avisées de manière à fournir des déclarations de victimes au juge à la première étape de la sélection?

M. Sauvé : Je ne pense pas que ce soit standard.

Mme Des Rosiers : D'après ce que nous avons compris, ce n'est pas obligatoire, et je pense que cela dépend des circonstances. Souvent, la Couronne a le pouvoir discrétionnaire de décider si la déclaration de la victime doit être mise à jour.

Je sais qui pourrait vous fournir davantage de renseignements. Nous avons quelqu'un qui a fait une étude.

Le sénateur Joyal : Ma question porte sur le point soulevé par le sénateur Lang et concerne l'alinéa 745.63(1)d) du Code criminel. Celui-ci dit que le premier juge doit tenir compte de « tout autre renseignement fourni par la victime au moment de l'infliction de la peine [...] » En d'autres termes, le juge se reporterait à ce qui aurait été dit ou aux arguments présentés par le procureur de la victime ou son représentant. Et l'alinéa se poursuit comme suit « ou lors de l'audience prévue au présent article ». En d'autres termes, la victime serait invitée à témoigner lors d'une audience devant jury, et non

jury hearing, not when the first judge looks into the case. That is exactly what the code says. We can have that confirmed by Ms. Des Rosiers, but that is how the Criminal Code is set out. I am not the witness here.

Senator Lang: For the sake of today, I will make the assumption that most victims at this stage, then, are contacted.

Senator Joyal: At the jury stage.

The Chair: We will make the assumption for the purpose of your questions. We do not know whether it is factual, but it will affect your line of questioning.

Senator Lang: This is where we get into the issue of the victims being notified and becoming part of the process. They have to start reliving the very horror and loss of what they have gone through.

Perhaps I could direct the question to Mr. Sauvé. In your personal experience, I think you said that the parents of the victim were at your judicial review.

Mr. Sauvé: They were, but they did not testify.

Senator Lang: Obviously they were notified at that stage and could appear.

The Chair: That was at the stage where the judge and jury were present, was it?

Mr. Sauvé: Yes.

The way the parole system works is that victims are now notified if you transfer from one institution to another. If you are going out on passes, there is victim notification of that, as well.

Senator Lang: I want to get it clear in my mind how the process works and when the various people become involved.

Earlier today we heard two witnesses who told of two situations that were so grievous and heartfelt that it was very hard to ask them questions. I just could not imagine what they have been through.

You have referred to psychopaths or individuals who have no possibility of being rehabilitated. I would like to ask either one of you respond. In cases of terrible crimes, should those individuals have the right to access a faint hope clause? If they have violated individuals and caused so much damage to the community, should they have that option?

At least one of the witnesses indicated that different situations develop and, in this case, murder occurs. When I heard those descriptions, I had to say to myself that those individuals should never have the right to be on the street again. That is me talking, but I would like to hear your observations about a situation such as that.

Ms. Des Rosiers: We know that the system works in such a way that in all likelihood they will not.

pas la première fois que le juge se pencherait sur le dossier. Voilà très exactement ce que dit le Code. Nous pourrions faire confirmer la chose par Mme Des Rosiers, mais c'est ce que prévoit le Code criminel. Je ne suis pas le témoin ici.

Le sénateur Lang : Aux fins de notre séance d'aujourd'hui, je vais donc supposer, alors, que la plupart des victimes sont à ce stade contactées.

Le sénateur Joyal : Au stade de l'audience devant jury.

La présidente : Nous allons supposer qu'il en est ainsi aux fins de votre interrogatoire. Nous ne savons pas si la chose est factuelle, mais cela aura une incidence sur votre série de questions.

Le sénateur Lang : C'est ici qu'intervient cette question de la notification des victimes et de leur participation au processus. Il leur faut revivre toute l'horreur et toutes les pertes qu'ils ont déjà subies.

Je vais peut-être adresser la question à M. Sauvé. En ce qui concerne votre propre vécu, je pense vous avoir entendu dire que les parents de la victime étaient présents lors de votre révision judiciaire.

M. Sauvé : Ils l'étaient, mais ils n'ont pas témoigné.

Le sénateur Lang : Ils avaient manifestement été avisés à cette étape-là et pouvaient comparaître.

La présidente : C'était à l'étape où le juge et le jury étaient présents, n'est-ce pas?

M. Sauvé : Oui.

Le régime de libération conditionnelle prévoit la notification des victimes si vous êtes transféré d'un établissement à un autre. Elles sont également avisées si vous avez des permissions de sortie.

Le sénateur Lang : J'aimerais comprendre clairement la façon dont fonctionne le processus et à quel moment diverses personnes interviennent.

Plus tôt aujourd'hui, nous avons entendu deux témoins qui nous ont parlé de deux situations si atroces et douloureuses qu'il a été très difficile de leur poser des questions. Je ne parvenais même pas à m'imaginer ce qu'ils ont dû vivre.

Vous avez parlé de psychopathes ou de personnes n'ayant aucune chance d'être réhabilitées. Ma question s'adresse à l'un ou l'autre de vous deux. Dans les cas de crimes horribles, ces individus devraient-ils avoir le droit d'invoquer la disposition de la dernière chance? S'ils ont violé des personnes et infligé de tels dommages à la collectivité, devraient-ils avoir cette possibilité?

Je pense qu'au moins l'un des témoins a indiqué que différentes situations peuvent évoluer, et dans l'affaire qui nous occupe, il y a eu commission de meurtre. Lorsque j'ai entendu ces descriptions, il m'a fallu me dire à moi-même que ces personnes ne devraient jamais avoir le droit de marcher à nouveau dans la rue. C'est moi qui parle, mais j'aimerais entendre vos observations au sujet de situations comme celles-là.

Mme Des Rosiers : Nous savons que le système fonctionne de manière à ce que ces personnes ne soient vraisemblablement pas libérées.

One of the submissions here is that the bill in front of us removes the faint hope clause for everyone. I think it is on that basis that we continue to think that discretion, after sentence, has the merit of allowing people to be heard who have the potential to prove to society that they can make a contribution. It is consistent with a belief in rehabilitation that is at the core of our Criminal Code provisions. It is an important principle of human dignity and how we function in society. It is a collective responsibility to think that rehabilitation is everyone's responsibility.

It is in that context that this bill has been analyzed. There are already provisions and tools in the Criminal Code that allow for individuals to be declared dangerous offenders. It is not as though our system is completely impotent when faced with crimes such as these. It does not diminish the tragedy or the sense of anguish. However, I think there are tools to handle that.

Senator Wallace: Ms. Des Rosiers, there was something in your written presentation that raised a thought in my mind in relation to your association, the Canadian Civil Liberties Association, and your view on one particular aspect of what we are discussing today.

In your presentation, you point out that the faint hope clause brings an important element of discretion into what is otherwise a mandatory minimum sentencing regime. For first-degree murder, the mandatory minimum would be 15 years. The effect of Bill S-6 would be to increase that to 25 years.

You then go on to say that your association has long opposed mandatory minimum sentences. Do I take from that that your association would not be supportive even of the existing 15-year mandatory minimums? Should there be no mandatory minimums, but simply leave all sentencing to judicial discretion and the jury?

Ms. Des Rosiers: That is not the position we take in general, but we think there is some danger in the general idea of adding to the minimum sentences. We have continued to think that the exercise of discretion is important in a system because of the possibility of unfairness. It is important to have the ability to consider cases individually, and we should not lose this. It costs a lot of money to have a judicial system. You should have the people in it take responsibility and continue to involve themselves in making decisions.

If you remove all discretion, you are creating an automaton. It is incompatible, and you can create real unfairness. Our position is that before you decide to have minimum sentences, the evidence must be clear that there is no other way of accomplishing your goals.

L'un des arguments ici est que le projet de loi dont nous sommes saisis supprime la disposition de la dernière chance pour tout le monde. Je pense que c'est sur cette base que nous continuons de penser que le pouvoir discrétionnaire, après imposition de la peine, a le mérite d'autoriser les gens qui ont le potentiel de prouver à la société qu'ils sont en mesure de faire une contribution de se faire entendre. Cela cadre avec cette croyance en la réadaptation qui est au cœur des dispositions de notre Code criminel. Il s'agit là d'un important principe de dignité humaine et de notre mode de fonctionnement en société. C'est une responsabilité collective que de penser que la réhabilitation est la responsabilité de tous.

C'est dans ce contexte que le projet de loi a été analysé. Il existe déjà des dispositions et des outils dans le Code criminel qui permettent de déclarer une personne « délinquant dangereux ». Ce n'est pas comme si notre système était tout à fait impuissant lorsque confronté à des crimes comme ceux dont il est question ici. Cela ne diminue en rien la tragédie, ni le sentiment d'angoisse. Cependant, je pense qu'il y a des outils à notre disposition.

Le sénateur Wallace : Madame Des Rosiers, il y a quelque chose dans votre texte qui a fait naître dans mon esprit une réflexion à l'égard de votre association, l'Association canadienne des libertés civiles, et de votre opinion au sujet d'un aspect particulier de ce dont nous traitons aujourd'hui.

Dans votre déclaration, vous soulignez que la disposition de la dernière chance apporte un important élément de discrétion dans ce qui, autrement, est un régime de peines minimales obligatoires. Pour le meurtre au premier degré, la peine minimale obligatoire serait de 15 ans. L'effet du projet de loi S-6 serait de porter la peine à 25 ans.

Vous déclarez ensuite que votre association s'oppose depuis longtemps aux peines minimales obligatoires. Dois-je en conclure que votre association ne serait même pas en faveur des peines minimales obligatoires de 15 ans qui existent à l'heure actuelle? Ne devrait-il y avoir aucune peine minimale obligatoire, l'établissement de toutes les peines devant relever du pouvoir judiciaire discrétionnaire des juges et des jurys?

Mme Des Rosiers : Là n'est pas notre position générale, mais nous croyons qu'il y a un certain danger avec l'idée générale de l'augmentation des peines minimales. Nous avons continué de croire que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est important dans le cadre du système, du fait du risque d'injustice. Il est important d'avoir la capacité d'examiner les cas individuellement, et nous ne devrions pas perdre cette capacité. Cela coûte beaucoup d'argent d'avoir un système judiciaire. Les personnes qui en font partie doivent assumer leurs responsabilités et continuer d'intervenir dans la prise de décisions.

Si vous supprimez toute la marge discrétionnaire, alors vous créez un automaton. Cela est incompatible, et c'est ainsi que vous pouvez créer de vraies injustices. Notre position est qu'avant de décider d'imposer des peines minimales, il faudrait disposer de preuves très claires qu'il n'existe aucun autre moyen de réaliser vos objectifs.

In the case of murder, it was essential, for the removal of the death penalty, to distinguish between second- and first-degree murder and to make distinctions that would make it compatible with the way people want to express their outrage. However, in other circumstances, we worry a lot about the impact that minimum sentences have on the way the system will carry on and on the removal of discretion by judges generally.

Senator Wallace: Would you not agree that in addition to rehabilitation of the offenders, one of the principles of sentencing — and it is set out in the code — is denunciation of unlawful conduct? That is an important principle that is supposedly to represent societal views as to right and wrong: The more serious the crime, the more severe the penalty. In our society, those principles are important.

Would you not agree it is as a result of that principle that minimum sentencing originated — that there is a minimum penalty — and it is important that our society understand that because it represents, as much as you can, the line between right and wrong?

Ms. Des Rosiers: In our view, when a judge exercises his or her judgment in imposing a sentence, he or she must look at all the factors. Rehabilitation is one, and deterrence, both individual and societal, is also there. For us, it is important that the judge articulate this publicly. That is the process.

Having a minimum sentence prevents that articulation. It is not true that judges do not consider this or deterrence in imposing a sentence. They must and they do, and they do spell it out in the courtroom. When they exercise their discretion, in our view that is the way the system should work. You want the identification in the courtroom: This was an outrageous act and therefore I value the deterrence more than your process of rehabilitation.

When you impose a minimum sentence, you remove that process of identification. It becomes more of an automaton. I think that is the loss. The loss is this process.

In my previous life, I did a lot of work for sexual abuse victims; that was my work. The process of recognizing officially, publicly, why this is serious was important. It is the affirmation of what is important.

It is not only the result that matters; it is also what goes on. The way it is expressed, the way society acknowledges what has gone on is an important part. People may disagree about the long-term impact of minimum sentences, but certainly the loss of this discretion by judges, in our view, is a real loss for us collectively. It is in that context that we have put it forward. It does create some unfairness in the system at times, and it is in this context that we have continued to study the problem.

Senator Wallace: In reality, discretion in the system as we have it today does not exist, in the case of first-degree murder, up to 15 years. It is a mandatory minimum because society has said that

Dans le cas du crime de meurtre, il a été essentiel, en vue de l'élimination de la peine de mort, d'établir une distinction entre le meurtre au second degré et le meurtre au premier degré, et de prévoir des distinctions telles que cela pouvait être compatible avec la façon dont les gens désirent exprimer leur révolte. Cependant, dans d'autres circonstances, nous nous inquiétons beaucoup de l'incidence qu'ont les peines minimales sur la façon dont le système fonctionnera et de la suppression générale de la marge discrétionnaire des juges.

Le sénateur Wallace : Ne conviendriez-vous pas qu'outre la réadaptation des contrevenants, l'un des principes de la détermination des peines — et cela est énoncé dans le code — est la dénonciation des actes illicites? Il s'agit là d'un principe important qui est censé représenter la vision qu'a la société du bien et du mal : plus le crime est grave, plus la peine doit être sévère. Dans notre société, ces principes sont importants.

Ne conviendriez-vous pas que c'est de ce principe qu'est née l'imposition de peines minimales — l'existence de pénalités minimales — et qu'il est important que notre société comprenne la chose car cela représente, dans toute la mesure du possible, la ligne de démarcation entre le bien et le mal?

Mme Des Rosiers : À notre avis, lorsqu'un juge exerce son jugement en imposant une peine, il doit examiner tous les facteurs. La réadaptation en est un, et la dissuasion, tant individuelle que sociale, intervient également. Pour nous, il est important que le juge étaye cela publiquement. Voilà quel est le processus.

L'existence de peines minimales empêche cette explication. Il n'est pas vrai que les juges ne tiennent pas compte de cela, ni de la dissuasion, lors de l'imposition d'une peine. Ils le doivent et c'est ce qu'ils font, et ils explicitent le tout en cour. Lorsqu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire, à notre avis, c'est ainsi que le système devrait fonctionner. Vous voulez cette identification dans la salle du tribunal : cet acte était monstrueux et j'accorde donc plus de poids à la dissuasion qu'à votre processus de réhabilitation.

Lorsque vous imposez une peine minimale, vous supprimez ce processus d'identification. L'on a davantage devant soi un automaton. Je pense que c'est cela qui est perdu. Ce qui est perdu est ce processus.

Dans ma vie antérieure, j'ai fait beaucoup de travail pour les victimes d'abus sexuel; c'était mon travail. Le processus de la reconnaissance officielle et publique du sérieux de la chose était important. C'est l'affirmation de ce qui est important.

Il n'y a pas que le résultat qui compte; il y a également ce qui se produit. La façon dont la chose est exprimée, la façon dont la société reconnaît ce qui s'est passé, sont un aspect important. Les gens peuvent ne pas s'entendre quant à l'incidence à long terme des peines minimales, mais la perte de ce pouvoir discrétionnaire par les juges représente à notre avis une perte très réelle pour nous, collectivement. C'est dans ce contexte que nous avons présenté nos arguments. Cela crée en effet à l'occasion certaines injustices dans le système, et c'est dans ce contexte que nous avons continué d'étudier le problème.

Le sénateur Wallace : En réalité, il n'y a à l'heure actuelle pas de pouvoir discrétionnaire dans le système tel qu'il existe, dans le cas du meurtre au premier degré, jusqu'à 15 ans. Il s'agit d'un

is the minimum penalty. To me, the issue before us is whether it is appropriate then to extend that mandatory minimum from 15 to 25 years. In other words, is that now a more appropriate and fair denunciation of the crime than is 15 years?

Ms. Des Rosiers: Our view is no. In a sense, there are too many differences between offenders. There are too many different crimes, and it is important for society to continue to have a belief in rehabilitation.

Senator Wallace: From the viewpoint of offenders that makes sense. On the other side, victims seem to say a 25-year minimum is, for our society, a more appropriate denunciation of first-degree murder than 15 years. There are two perspectives.

Ms. Des Rosiers: Certainly.

Senator Raine: Sitting here reflecting on what we have heard today, I think it is obvious that Mr. Sauvé is on one end of the spectrum and a psychopath is on the other end of the spectrum. We have heard about the impacts on victims — their fears and the trauma they go through knowing these faint hope clauses will introduce uncertainty for them.

Mr. Sauvé, you talked about how difficult it was for you to prepare for an application for the faint hope clause. Have ever really thought about how difficult it is on the other side for the victims to know that this may come up again and again?

I would like to ask you two things. First, you said in the beginning that you did not kill anyone, and yet you were convicted of first-degree murder. If I take you at your word, you are not a murderer, so you do not necessarily look at the situation the way someone who has accepted that he or she is a murderer would. Could you comment on that? How might that have impacted how you went through your process of rehabilitation? I commend you on that; I think it is marvellous what have you done.

Mr. Sauvé: I should not be commended on —

Senator Raine: Not the act, but the rehabilitation, yes.

Mr. Sauvé: I think about that every day. I saw Bill get shot. I have nightmares about it. I think about it every day. It is an indelible mark on my memory and will never go away.

One of the things that I like to think I have done — and other people as well — to show some respect to Bill and to his family is to do better. That is why I talk to so many young people in the community. That is why I became a child and youth worker and worked with inner-city kids, to hopefully share my experiences and talk about what happened. That is why I was willing to come here today and expose myself. It is why I do media presentations and say, “I was convicted of first-degree murder.” It is something that I live with every day and will for the rest of my life.

minimum obligatoire, car la société a dit que c’est la peine minimale. Pour moi, la question dont nous sommes saisis est celle de savoir s’il est approprié de porter cette peine obligatoire de 15 à 25 ans. En d’autres termes, cela constituerait-il aujourd’hui une dénonciation plus appropriée et plus juste du crime que 15 ans?

Mme Des Rosiers : Non, pas selon nous. En un sens, il y a un trop grand nombre de différences entre les contrevenants. Il y a un trop grand nombre de crimes différents, et il est important pour la société de continuer de croire en la réadaptation.

Le sénateur Wallace : Du point de vue des contrevenants, cela est logique. De l’autre côté, les victimes semblent dire qu’une peine minimale de 25 ans, est, pour notre société, une dénonciation plus appropriée du meurtre au premier degré qu’une peine de 15 ans. Il y a deux perspectives.

Mme Des Rosiers : Certes.

Le sénateur Raine : Assise ici comme je le suis et réfléchissant à ce que nous avons entendu aujourd’hui, je pense qu’il est clair que M. Sauvé se situe à une extrémité du spectre et qu’un psychopathe se trouverait à l’autre extrémité. Nous avons entendu parler des conséquences pour les victimes — leurs craintes et le traumatisme qu’elles vivent du fait de savoir que ces recours à la disposition de la dernière chance amèneront pour elles de l’incertitude.

Monsieur Sauvé, vous avez expliqué à quel point il était difficile pour vous de préparer une demande en vertu de la disposition de la dernière chance. Avez-vous jamais vraiment réfléchi à la difficulté que cela impose de l’autre côté, aux victimes, de savoir que cela pourrait revenir et revenir encore?

J’aimerais vous poser deux questions. Premièrement, vous avez dit au début que vous n’avez tué personne, mais que vous avez malgré tout été condamné pour meurtre au premier degré. Si je vous crois sur parole, vous n’êtes pas un meurtrier, alors vous n’envisagez pas nécessairement les choses comme les envisagerait une personne qui sait qu’elle a commis un meurtre. Pourriez-vous réagir à cela? Et en quoi cela a-t-il pu influencer sur vous pendant votre processus de réhabilitation? Je vous en félicite; je pense que ce que vous avez fait est merveilleux.

M. Sauvé : Je ne devrais pas être félicité pour...

Le sénateur Raine : Pas l’acte, mais la réhabilitation, oui.

M. Sauvé : J’y pense à chaque jour. J’ai vu Bill se faire tirer dessus. J’en fais des cauchemars. J’y pense tous les jours. Cela a laissé une marque indélébile dans ma mémoire et ne me quittera jamais.

L’une des choses que je pense avoir faites — et c’est le cas d’autres personnes également —, pour témoigner mon respect envers Bill et sa famille, a été de m’améliorer. C’est pourquoi je parle avec tellement de jeunes gens dans la collectivité. C’est pourquoi je suis devenu un travailleur auprès des enfants et des jeunes et suis intervenu auprès de jeunes des quartiers déshérités, pour, je l’espère, leur livrer mon vécu et parler de ce qui s’est passé. C’est pourquoi j’étais prêt à venir ici aujourd’hui et à m’exposer à vous. C’est pourquoi je m’exprime devant les gens des médias et dis « J’ai été condamné pour meurtre au premier degré ». C’est une chose avec laquelle je vis chaque jour, et ce sera le cas jusqu’à la fin de ma vie.

Senator Raine: This is a question I ask to both of you: Do you think there would be any value in the system's having at the front end of the application for parole an obligation to seek forgiveness from the victims before you appear before the judge? I do not know how it could be done, but I think there are many cases where forgiveness is very healing. There are other cases where the pain is so deep that you should respect that they cannot go through the process.

Ms. Des Rosiers: A lot of work has been done about restorative justice. Many programs do actually work well. It is too bad that we always focus on the failures of our system and rarely insist on what the successes are and why indeed at times the investment we have made in these systems of rehabilitation have produced something.

Not everyone wants to be involved. Some victims decide not to participate. Having moved on, they have decided something else. It depends. Everyone heals differently, and we should respect that process.

It is not what we had in mind. It is difficult to imagine exactly how it would work. I would want to study what is going on now in the Correctional Service of Canada and all the ways victim-offender mediation has occurred and what the result of it is.

Mr. Sauvé: My wife ran a victim-offender mediation program, a restorative justice program in Toronto, in the Jane-Finch area. In one of her training sessions, she went to Texas and met with a group of people. One woman there was a survivor of a violent crime; a family member of hers was murdered, and the person who killed her family member and attacked her was executed. She disclosed at this training session that there was no sense of closure for her, and she now campaigns against the death penalty.

We all hope that people can forgive. We all hope that people can move on with their lives, but there will never be that sense of closure for people. There is a feeling of loss that will always be present.

To ask a victim to come forward and ask whether they are willing to forgive is in a sense revictimizing them. Now we are imposing our hope that they will heal. I have talked to victims' groups. It is difficult to stand up in front of a group of people who have had loved ones murdered and say, "I am a convicted murder; I was convicted of first-degree murder," and then ask, "Would you forgive me?" It is difficult to impose that on people. They may never come to terms. I do not know whether they would want to. I have sat in on parole hearings where the victim has gotten up and hugged the perpetrator afterwards. It is one of those things where it is a journey, not a destination, and some people may never achieve that.

Senator Raine: Thank you.

Le sénateur Raine : Celle-ci est une question que je vous pose à tous les deux : pensez-vous qu'il serait utile, dans le cadre du système, de prévoir, à l'enclenchement de la demande de libération conditionnelle, une obligation de demander pardon aux victimes avant de comparaître devant le juge? J'ignore comment cela pourrait se faire, mais je pense qu'il y aurait de nombreux cas dans lesquels l'obtention du pardon serait très bénéfique. Il y a également d'autres cas dans lesquels la douleur est si profonde qu'il conviendrait de respecter le fait que les victimes ne devraient pas être assujetties au processus.

Mme Des Rosiers : Il s'est fait beaucoup de travail au sujet de la justice réparatrice. De nombreux programmes fonctionnent en fait fort bien. Il est dommage que nous mettions toujours l'accent sur les manquements de notre système et que nous insistions rarement sur les réussites et sur les raisons pour lesquelles l'investissement que nous avons consenti dans ces systèmes de réadaptation livre dans certains cas des résultats.

Ce n'est pas tout le monde qui souhaite participer. Certaines victimes décident de ne pas participer. Étant passées à autre chose, leur choix est différent. Cela dépend. Chacun guérit à sa manière, et nous devons respecter ce processus.

Ce n'est pas ce que nous avons en tête. Il est difficile d'imaginer exactement comment cela fonctionnerait. J'aimerais étudier ce qui se fait à l'heure actuelle au Service correctionnel du Canada et toutes les façons dont la réconciliation de l'infacteur et de la victime a été tentée et ce qu'il en est ressorti.

M. Sauvé : Mon épouse a dirigé un programme de réconciliation entre les contrevenants et leurs victimes, un programme de justice réparatrice, dans le quartier Jane-Finch, à Toronto. Dans le cadre d'une de ces séances de formation, elle s'est rendue au Texas et y a rencontré un groupe de personnes. Une femme là-bas avait survécu à un crime violent; un membre de sa famille avait été tué, et la personne qui avait tué ce parent, et l'avait attaquée elle, avait été exécutée. Elle a expliqué lors de cette séance de formation que cela ne lui avait apporté aucune résolution, et elle fait aujourd'hui campagne contre la peine de mort.

Nous espérons tous que les gens puissent pardonner. Nous espérons tous que les gens puissent passer à autre chose, mais il n'y aura jamais cette possibilité de clore l'incident pour les gens. Il y a un sentiment de perte qui sera toujours présent.

Demander à une victime de se présenter et lui demander si elle est prête à pardonner revient, en un sens, à la revictimiser. Et voilà que nous lui imposons notre espoir qu'elle guérisse. Je me suis entretenu avec des groupes de victimes. Il est difficile de se lever devant un groupe de personnes qui ont perdu un être cher victime de meurtre, et de dire « Je suis un meurtrier reconnu; j'ai été condamné pour meurtre au premier degré », pour ensuite leur demander « Êtes-vous prêts à me pardonner? » Il est difficile d'imposer cela aux gens. Ils ne s'en remettent peut-être jamais. J'ignore si même ils le souhaitent. J'ai assisté à des auditions de libération conditionnelle au cours desquelles la victime s'est levée et a ensuite embrassé le contrevenant. C'est l'une de ces choses qui est davantage un voyage qu'une destination, et certaines personnes n'y parviendront jamais.

Le sénateur Raine : Merci.

[Translation]

Senator Carignan: You talked about the unfairness of the system that would be brought about with the repeal of the “faint hope clause.” But is the “faint hope clause” not also somewhat unfair towards the victims? Those involved will for 15 years keep wondering if the offender will apply or not under the “faint hope clause.” Some offenders decide to not apply so as to avoid having the victims appear. Others do apply and the victims are thus placed before the following choice: they either testify and relive the crime, or they do not testify, thus increasing the chances of the convicted offender of obtaining early parole. It seems that in some cases they decide, even though they are present, to not testify. Do you not find that is also somewhat unfair to the victim?

Ms. Des Rosiers: Each person is placed in a different situation. The same process comes into play after 25 years. The same process will therefore in any event be followed. There is always the possibility that the individual will apply for parole after 25 years. So you are saying that there are ten more years of hoping. The issue is that the process does not have an effect on each and every victim. There are victims for which the process is in the past and it is over, thanks to mediation or something else again.

In our view, the discretion that exists within the system certainly has consequences, but it perhaps invites us to reaffirm our confidence or at least our commitment towards rehabilitation. It is difficult to see things this way, but it is a matter of placing one's trust in human dignity, recognizing the possibility that some people will change and become good citizens.

I believe that one of the difficulties lies in attempting to decide ahead of time what the response of a normal victim or of a typical inmate will be. I believe it is very difficult to do so and that one can only speculate. Our point here is simply that, in a way, we are going to require that 130 individuals, who have benefited from the “faint hope clause,” remain in prison for another ten years, and we will therefore have to pay for these people during that period. That is the issue.

The Chair: Unfortunately, that is all the time we have. Thank you very much.

[English]

A very quick point of information from Senator Joyal.

Senator Joyal: In answer to some of Senator Lang's inquiries about dangerous offenders, section 753 of the code says quite clearly that if the court finds an offender to be a dangerous offender, it shall impose a sentence of detention in a penitentiary for an indeterminate period. In other words, a person can get more than 25 years for first-degree murder if the court is convinced it is a case where, as Mr. Sauvé said, a psychopath is involved, someone who is so psychologically disturbed and has no hope of recovery. The court can make that decision at the moment of sentencing, if the Crown would apply.

[Français]

Le sénateur Carignan : Vous avez parlé de l'injustice du système du fait de l'abrogation de la « clause de la dernière chance ». Mais la « clause de la dernière chance » n'est-elle pas aussi un peu injuste vis-à-vis des victimes? Pendant 15 ans, les gens vont se demander si le criminel va demander ou non l'application de la « clause de la dernière chance ». Certains criminels décident de ne pas la demander afin d'éviter aux victimes de se présenter. D'autres, vont en faire la demande et les victimes seront alors placées face au choix suivant : soit qu'elles témoignent et qu'elles revivent le crime, soit qu'elles ne témoignent pas, augmentant ainsi les chances du criminel d'obtenir une liberté anticipée. Il semble que dans certains cas, ils décident même en étant présents, de ne pas témoigner. Est-ce que vous ne trouvez pas cela aussi un peu injuste envers la victime?

Mme Des Rosiers : Chaque personne est placée dans une position différente ici. Le même processus se fait après 25 ans. Le même processus se fera donc de toute façon. Parce qu'il y a toujours la possibilité que quelqu'un demande une libération conditionnelle après 25 ans. Alors, vous dites qu'il y a dix ans de plus à espérer. Le point c'est que le processus n'a pas des répercussions sur toutes les victimes. Il y a des victimes pour qui le processus s'est passé et s'est terminé, soit parce qu'il y a eu de la médiation ou autre chose.

La discrétion dans le système, selon nous, a certainement des conséquences, mais elle nous invite peut-être à réaffirmer notre confiance ou, en tout cas, notre engagement envers la réhabilitation. C'est difficile de penser cela, mais c'est comme poser un geste de foi en la dignité humaine, voir la possibilité que certaines personnes changeront et deviendront de bons citoyens.

Je pense qu'une des difficultés est de tenter de décider à l'avance quelle serait la réponse d'une victime normale ou d'un prisonnier typique. Je pense qu'il est très difficile de le faire et on ne peut que faire des spéculations. Notre point ici, c'est simplement que d'une certaine façon, on va obliger les 130 personnes, qui ont bénéficié de la « clause de la dernière chance » à rester un autre dix ans et on devra alors payer pour ces personnes pendant cette période. C'est l'enjeu.

La présidente : Malheureusement, c'est tout le temps qu'on a. Je vous remercie infiniment.

[Traduction]

Un très rapide point d'information du sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : En réponse à certaines des interrogations du sénateur Lang au sujet des contrevenants dangereux, l'article 753 du Code énonce très clairement que si la cour considère qu'un contrevenant est dangereux, elle imposera une peine d'incarcération en pénitencier pour une période indéterminée. En d'autres termes, une personne peut se voir imposer une peine de plus de 25 années de réclusion pour meurtre au premier degré si la cour est convaincue qu'il s'agit d'une situation dans laquelle, comme l'a dit M. Sauvé, il s'agit d'un psychopathe, d'une personne souffrant de troubles psychologiques tels qu'il n'y a aucun espoir de récupération. La cour peut rendre une telle décision au moment de la détermination de la peine, si la Couronne en fait la demande.

Ms. Des Rosiers: It is important to refer to the international data, though. I understand the point that maybe now 25 years is a more appropriate sentence —

The Chair: We do have that information, and it has been referred to a number of times in our hearings. I am not cutting you off on something that the senators do not know about.

Thank you both so much. Colleagues, this has been a truly instructive morning. We shall meet again next Wednesday in this room, and we shall probably be seeking permission from the Senate to meet outside our normal sitting time, which is to say at 12:30 next Wednesday.

(The committee adjourned.)

Mme Des Rosiers : Il est cependant important de se reporter aux données internationales. Je comprends l'argument voulant qu'une peine de 25 ans soit aujourd'hui peut-être plus appropriée...

La présidente : Nous avons ces renseignements, et l'on s'y est plusieurs fois reporté dans le cadre de nos audiences. Je ne suis pas en train de vous priver de la possibilité d'apprendre quelque chose de nouveau aux sénateurs, car ils sont au courant.

Merci beaucoup à tous les deux. Collègues, cette matinée a été très instructive. Nous allons nous retrouver mercredi prochain, dans cette même pièce, et nous allons probablement demander l'autorisation du Sénat de siéger en dehors de notre plage habituelle, c'est-à-dire à 12 h 30 mercredi prochain.

(La séance est levée.)

Thursday, June 17, 2010

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Krista Gray-Donald, Director of Advocacy and Awareness.

Individuals:

Theresa McCuaig;

Ed Teague;

Rick Sauvé.

Canadian Civil Liberties Association:

Nathalie Des Rosiers, General Counsel.

Le jeudi 17 juin 2010

Centre Canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Krista Gray-Donald, directrice, Promotion des droits et de la sensibilisation.

À titre personnel :

Theresa McCuaig;

Ed Teague;

Rick Sauvé.

Association canadienne des libertés civiles :

Nathalie Des Rosiers, avocate générale.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 16, 2010

Barreau du Québec:

Marc Sauvé, Director of Legal Services;

Gilles Trudeau, Representative.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Representative.

Criminal Lawyers' Association:

Joseph Di Luca, Vice-President.

John Howard Society of Ontario:

Paula Osmok, Executive Director.

John Howard Society of Peterborough:

Barbara Bird, Senior Counsellor.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

Association des services de réhabilitation du Québec:

Patrick Altimas, Managing Director.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 16 juin 2010

Barreau du Québec :

Marc Sauvé, directeur, Service de recherche et législation;

Gilles Trudeau, représentant.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, représentant.

Criminal Lawyers' Association :

Joseph Di Luca, vice-président.

Société John Howard de l'Ontario :

Paula Osmok, directrice générale.

Société John Howard de Peterborough :

Barbara Bird, conseillère principale.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

Association des services de réhabilitation du Québec :

Patrick Altimas, directeur général.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Tuesday, June 22, 2010
Wednesday, June 23, 2010

Le mardi 22 juin 2010
Le mercredi 23 juin 2010

Issue No. 11

Fascicule n° 11

First and second (final) meetings on:

Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act
(*Limiting Pardons for Serious Crimes Act*)

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur
le casier judiciaire (*Loi limitant l'admissibilité
à la réhabilitation pour des crimes graves*)

Fifth (final) meeting on:

Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act
(*Serious Time for the Most Serious Crime Act*)

Cinquième (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et
une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines
d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*)

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.
Minister of Public Safety

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député
ministre de la Sécurité publique

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-6)
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-23A)
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final Report on *DNA Identification Act*)

Y COMPRIS :

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-6)
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-23A)
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final sur L'examen de la *Loi sur l'identification par
les empreintes génétiques*)

WITNESSES:

(*See back cover*)

TÉMOINS :

(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable John D. Wallace, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Carignan	(or Comeau)
Carstairs, P.C.	Ogilvie
Chaput	Plett
* Cowan	
(or Tardif)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ogilvie replaced the Honourable Senator Runciman (*June 23, 2010*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Rivest (*June 23, 2010*).

The Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Watt (*June 22, 2010*).

The Honourable Senator Runciman replaced the Honourable Senator Raine (*June 17, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable John D. Wallace

et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Carignan	(ou Comeau)
Carstairs, C.P.	Ogilvie
Chaput	Plett
* Cowan	
(ou Tardif)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Ogilvie a remplacé l'honorable sénateur Runciman (*le 23 juin 2010*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Rivest (*le 23 juin 2010*).

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 22 juin 2010*).

L'honorable sénateur Runciman a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 17 juin 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, June 21, 2010:

Second reading of Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act.

The Honourable Senator Boisvenu moved, seconded by the Honourable Senator Wallin, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 21 juin 2010 :

Deuxième lecture du projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire.

L'honorable sénateur Boisvenu propose, appuyé par l'honorable sénateur Wallin, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 22, 2010
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:05 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Lang, Rivest, Runciman, and Wallace (11).

In attendance: Gérald Lafrenière, Deputy Principal Clerk, Committees Directorate; Jennifer Bird and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Monday, June 21, 2010, the committee began its study of Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act (*Limiting Pardons for Serious Crimes Act*).

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

WITNESSES:

Public Safety and Emergency Preparedness Canada:

Mary Campbell, Director General, Corrections Directorate;
Paul Shuttle, Executive Director and Senior General Counsel.

National Parole Board:

Harvey Cenaiko, Chairperson;
Shelley Trevethan, Executive Director General;
Denis Ladouceur, Director, Pardons and Clemency;
Gertrude Lavigne, Senior Counsel.

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

The chair made an opening statement.

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., made a statement and together with Ms. Campbell, answered questions.

At 12:01 p.m., the committee suspended.

At 1:29 p.m., the committee resumed.

Mr. Cenaiko made a statement, and together with Ms. Lavigne, Ms. Trevethan and Mr. Ladouceur, answered questions.

At 2:55 p.m., the Honourable Senator Wallace took the chair.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 22 juin 2010
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 5, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Lang, Rivest, Runciman et Wallace (11).

Également présents : Gérald Lafrenière, greffier principal adjoint, Direction des comités; Jennifer Bird et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 21 juin 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (*Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour des crimes graves*).

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

TÉMOINS :

Sécurité publique et Protection civile Canada :

Mary Campbell, directrice générale, Affaires correctionnelles;
Paul Shuttle, directeur exécutif et avocat général principal.

Commission nationale des libérations conditionnelles :

Harvey Cenaiko, président;
Shelley Trevethan, directrice générale exécutive;
Denis Ladouceur, directeur, Clémence et pardons;
Gertrude Lavigne, avocate-conseil.

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, fait un exposé puis, avec l'aide de Mme Campbell, répond aux questions.

À 12 h 1, la séance est suspendue.

À 13 h 29, la séance reprend.

M. Cenaiko fait un exposé puis, avec l'aide de Mme Lavigne, de Mme Trevethan et de M. Ladouceur, répond aux questions.

À 14 h 55, l'honorable sénateur Wallace assume la présidence.

At 3:06 p.m., the committee suspended.

At 3:08 p.m., the committee resumed with the Honourable Senator Fraser in the chair.

Ms. Illingworth and Ms. Pate each made a statement and answered questions.

At 3:55 p.m., the committee suspended.

At 4:01 p.m., the committee resumed.

Ms. Campbell, Ms. Lavigne and Mr. Shuttle answered questions.

At 4:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 23, 2010
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 12:33 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Carstairs, P.C., Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Lang, Ogilvie, Plett and Wallace (12).

Other senator present: The Honourable Senator Runciman (1).

In attendance: Jennifer Bird, Cynthia Kirkby and Robin MacKay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its study of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*). (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.)

WITNESS:

Department of Justice Canada:

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section.

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act (*Serious Time for the Most Serious Crime Act*).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

À 15 h 6, la séance est suspendue.

À 15 h 8, la séance reprend sous la présidence de l'honorable sénateur Fraser.

Mme Illingworth et Mme Pate font chacune un exposé et répondent ensuite aux questions.

À 15 h 55, la séance est suspendue.

À 16 h 1, la séance reprend.

Mme Campbell, Mme Lavigne et M. Shuttle répondent aux questions.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 23 juin 2010
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 33, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Carstairs, C.P., Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Lang, Nolin, Ogilvie, Plett et Wallace (12).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Runciman (1).

Également présents : Jennifer Bird, Cynthia Kirkby et Robin MacKay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*). (Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.)

TÉMOIN :

Ministère de la Justice Canada :

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi (*Loi renforçant la sévérité des peines d'emprisonnement pour les crimes les plus graves*).

Il est convenu de réserver l'étude du titre.

Il est convenu de réserver l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

The chair asked whether clause 5 shall carry.

After debate, Mr. Giokas was invited to the table and answered questions. For the remainder of the committee's consideration of Bill S-6, Mr. Giokas remained at the table and answered questions from time to time.

It was agreed that clause 5 carry, on division.

The chair asked whether clause 6 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 6 carry, on division.

It was agreed that clause 7 carry, on division.

It was agreed that clause 8 carry, on division.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry, on division.

It was agreed that the title carry, on division.

It was agreed that the bill carry, on division.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 12:41 p.m., the committee suspended.

At 12:42 p.m., the committee resumed and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Monday, June 21, 2010, the committee continued its study of Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act (*Limiting Pardons for Serious Crimes Act*).

It was agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act (*Limiting Pardons for Serious Crimes Act*).

It was agreed that the title stand postponed, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 2 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 3 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 4 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 5 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 6 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 7 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 8 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

Il est convenu d'adopter l'article 3, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 4, avec dissidence.

La présidente demande si l'article 5 est adopté.

Après débat, M. Giokas est invité à la table pour répondre à des questions. Jusqu'à la fin de la partie de la séance consacrée à l'étude du projet de loi S-6, M. Giokas demeure à la table et répond à des questions de temps à autre.

Il est convenu d'adopter l'article 5, avec dissidence.

La présidente demande si l'article 6 est adopté.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 6, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 7, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 8, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter, avec dissidence, l'article 1, qui comporte le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 12 h 41, la séance est suspendue.

À 12 h 42, la séance reprend et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 21 juin 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (*Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour des crimes graves*).

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (*Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour des crimes graves*).

Il est convenu de réserver le titre; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu de réserver l'article 1, qui comporte le titre abrégé; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 2; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 3; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 4; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 5; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 6; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 7; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 8; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

It was agreed that clause 9 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 10 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 11 carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that the schedule carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that the title carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that the bill carry, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate, with the Honourable Senators Baker, P.C., Joyal, P.C., Carstairs, P.C. and Chaput abstaining.

At 12:47 p.m., the committee suspended.

At 12:48 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

Il est convenu d'adopter l'article 9; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 10; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput.

Il est convenu d'adopter l'article 11; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'annexe; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui comporte le titre abrégé; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter le titre; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu d'adopter le projet de loi; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat; les honorables sénateurs Baker, C.P., Joyal, C.P., Carstairs, C.P., et Chaput s'abstiennent.

À 12 h 47, la séance est suspendue.

À 12 h 48, conformément à l'article 92(2)e) du Sénat, la séance reprend à huis clos pour examiner l'ébauche d'un programme.

Il est convenu d'autoriser la présence de membres du personnel durant la partie de la séance qui se tient à huis clos.

À 12 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Monday, June 28, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 5, 2010, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

Monday, June 28, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act, has, in obedience to the order of reference of Monday, June 21, 2010, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

Monday, June 28, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010 to examine and report on the provisions and operation of the *DNA Identification Act* (S.C. 1998, c. 37), now tables its final report entitled: Public Protection, Privacy and the Search for Balance: A Statutory Review of the *DNA Identification Act*.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORTS DU COMITÉ

Le lundi 28 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 mai 2010, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le lundi 28 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 21 juin 2010, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le lundi 28 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010 à examiner, pour en faire rapport, les dispositions et l'application de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* (L.C. 1998, ch. 37), dépose maintenant son rapport final intitulé : Protection du public et de la vie privée, trouver le juste équilibre, Examen de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 22, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23A, an Act to amend the Criminal Records Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we have a quorum.

Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are studying Bill C-23A, and we are delighted to have with us this morning the sponsoring minister, the Honourable Vic Toews, Minister of Public Safety. With him, from the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada, is the Director General of the Corrections Directorate, Ms. Mary Campbell.

You are both familiar witnesses, and we are delighted to have you back. I think the minister has a statement.

Hon. Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety: Yes, Madam Chair. I appreciate the hard work the Senate is doing in getting this bill heard, and I thank you for spending your time and for your invitation to be here.

Ms. Campbell will be available to answer questions, as will I. Ms. Campbell will have more of a technical background and will certainly be available to answer any of these types of questions.

As honourable senators are aware, it came as a great shock to many Canadians that a pardon was granted to an offender convicted of sex offences against children. The issue of the operation of the pardon system was initially reviewed by one of my predecessors, Minister Day, in 2007. At that time, in response to concerns that he had with respect to the operations of the pardon system, administrative changes were made to ensure more detailed consideration of pardon applications.

However, 99 per cent of pardon applications were approved in 2008-09. This approval rate suggests that the National Parole Board interpreted the Criminal Records Act as requiring it to grant a pardon in all but the most exceptional cases.

Recent media coverage of the case of Mr. Graham James, an individual who received a pardon for a gross breach of trust involving children placed in his care, confirmed the existence of this tendency to the automatic granting of pardons. This decision has highlighted what many Canadians have expressed about a system that allows pardons for crimes of this nature.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et modifiant d'autres lois se réunit aujourd'hui à 11 h 5 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, il y a quorum.

Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Dans le cadre de notre étude du projet de loi C-23A, nous sommes ravis d'accueillir ce matin le ministre qui parraine ce texte législatif, l'honorable Vic Toews, ministre de la Sécurité publique. Il est accompagné par une représentante du ministère de la Sécurité publique Canada, la directrice générale des Affaires correctionnelles, Mme Mary Campbell.

Vous êtes tous les deux des témoins bien connus de nous, et nous sommes ravis de vous accueillir de nouveau. Je crois savoir que le ministre a une déclaration préliminaire à faire.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique : Oui, madame la présidente. Je n'ignore pas tous les efforts déployés par le Sénat pour qu'on étudie ce projet de loi et vous remercie d'y avoir consacré votre temps et de m'avoir invité à témoigner devant vous.

Mme Campbell est disposée à répondre à vos questions, tout comme moi d'ailleurs. Mme Campbell a davantage de connaissances formelles sur le sujet et sera certainement en mesure de répondre à toutes les questions de ce genre.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous n'ignorez sans doute pas que bon nombre de Canadiens ont été choqués d'apprendre qu'on avait accordé le pardon à un contrevenant reconnu coupable d'infractions sexuelles contre des enfants. La manière dont le système fonctionne à cet égard a d'abord fait l'objet d'un examen par l'un de mes prédécesseurs, M. le ministre Day, en 2007. À l'époque, en réponse aux préoccupations qu'il avait exprimées eu égard au fonctionnement du système de réhabilitation, on a modifié quelque peu la manière dont il était administré pour que les demandes de réhabilitation fassent l'objet d'une étude plus poussée.

Toutefois, en 2008-2009, 99 p. 100 des demandes de réhabilitation étaient approuvées. Une telle proportion de réponse positive sous-entend qu'aux yeux de la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Loi sur le casier judiciaire exigeait qu'on accorde la réhabilitation dans tous les cas, sauf les exceptions très graves.

Récemment, les médias ont fait écho au cas de M. Graham James, contrevenant condamné pour graves abus de confiance commis à l'encontre d'enfants dont il avait la charge, et cela a confirmé l'existence de cette tendance au pardon automatique. Cette décision a mis en relief une situation qui a incité bien des Canadiens à se montrer préoccupés au sujet d'un système prêt à réhabiliter les auteurs de crime de cette nature.

A quote from an editorial in the *Victoria Times Colonist* illustrates this point. It states:

While it means well, the legislation flunks the most basic of tests. It fails to make morally relevant distinctions . . . It imposes the most lax of standards on officials. And it offends our sense of propriety.

Our government agrees. Mr. James' case confirms that the problems, which this government identified in 2006 and attempted to correct with administrative procedures, continue to exist. These administrative procedures have not worked to correct this problem, and therefore we have proceeded with legislative amendments.

The safety of Canadians is our government's primary goal, and that is why our government has acted quickly to take steps to limit pardons for serious crimes, thereby correcting what we believe are unacceptable flaws in the current Criminal Records Act.

The amendments in Bill C-23A recognize that there are morally relevant distinctions between offences, that some offences are more serious and have longer-term consequences for society. Canadians pride themselves on having a justice system that is both fair and balanced. The proposed amendments in Bill C-23A are just that, fair and balanced.

Implicit in the concept of a pardon is that once the pardon is granted, society is removing responsibility for the crime from the applicant. It is important that society's decision in this matter consider the nature of the offence, the impact of the decision upon the offender and the risk associated with the conduct of that offender.

This bill extends the ineligibility period for offenders convicted of serious crimes. It requires them to demonstrate their ability to live as law-abiding citizens for longer periods of time before becoming eligible to apply for a pardon.

It is appropriate that the qualifying period for a pardon should be proportionate to the length of consequences of the offence for which the pardon is being sought. The victims of the offences that are subject to this longer qualifying period will suffer the consequences for the rest of their lives.

These victims have suffered a serious personal injury that was so significant the offence merited a sentence of more than two years in jail. Other victims have suffered the horror of a sexual offence committed while they were children. Everyone on this committee knows that, regardless of whether a sexual offence against a child is a summary or indictable offence — a choice often driven by the prosecution's prospects of conviction and desire to avoid putting a child through trial — the consequences of that offence persist for a lifetime.

À cet égard, j'aimerais citer un extrait d'un article éditorial paru dans le *Times Colonist* de Victoria car il illustre bien cette inquiétude. Il y est dit, et je cite :

Bien que la loi se fonde sur de bonnes intentions, elle ne se conforme pas le moins au minimum à des normes essentielles. Elle s'abstient par exemple de faire des distinctions pertinentes sur le plan moral [...] Elle impose à ceux qui l'administrent la norme la plus relâchée. Elle porte aussi atteinte à notre sens de ce qui est juste.

Notre gouvernement est du même avis. Le cas de M. James confirme que les problèmes déjà cernés par notre gouvernement en 2006 et qu'il a tenté de corriger au moyen de mesures administratives, n'ont pas disparu. Ces correctifs n'ont pas réussi à corriger le problème et par conséquent, nous avons décidé de présenter les amendements législatifs.

L'objectif prioritaire de notre gouvernement est la sécurité des Canadiens et c'est d'ailleurs pourquoi il a agi rapidement afin qu'on limite le nombre de réhabilitations dans les cas de crimes graves, ce qui, à notre avis, élimine les défauts inacceptables que l'on trouve présentement dans la Loi sur le casier judiciaire.

Les amendements apportés au projet de loi C-23A reconnaissent qu'il importe de faire certaines distinctions morales entre diverses infractions, que certaines d'entre elles sont plus graves et entraînent des conséquences à plus long terme pour la société. Les Canadiens s'enorgueillissent de leur système de justice parce qu'il est équitable et équilibré. Or, les amendements proposés par le biais du projet de loi C-23A ont justement les mêmes qualités; ils sont équitables et équilibrés.

L'idée du pardon comporte implicitement l'absolution de celui qui en fait la demande par rapport à sa responsabilité criminelle. Or, avant que toute décision soit prise, il importe que la société tienne compte de la nature du crime, de l'incidence de la décision sur le contrevenant et sur le risque de récidive que représente ce dernier.

Ce projet de loi allonge la période d'inadmissibilité dans le cas de délinquants reconnus coupables de crimes graves. Il exige d'eux qu'ils démontrent être capables de vivre en citoyens respectueux des lois pendant une plus longue période avant d'être admissibles à une demande de réhabilitation.

Il est tout à fait indiqué que la période d'attente précédant une demande de pardon soit proportionnelle à la durée des conséquences de l'infraction en question. Les victimes des crimes assujettis à cette plus longue période d'attente en souffriront leur vie entière.

Ces victimes ont subi des préjudices personnels tellement graves que l'infraction les ayant causés a fait l'objet d'une peine de plus de deux ans de réclusion. Dans d'autres cas, les victimes ont subi l'horreur d'une agression sexuelle lorsqu'elles étaient enfants. Tous les membres de votre comité savent fort bien que lorsqu'il y a eu crime sexuel commis à l'égard d'un enfant, qu'il s'agisse d'une infraction punissable soit sur déclaration sommaire de culpabilité, soit par mise en accusation — le choix de la poursuite se fondera sur la probabilité d'obtenir un verdict de culpabilité et sur le désir d'éviter de soumettre l'enfant à un procès — les conséquences du crime durent toute la vie.

The government would have preferred that these offenders would never be eligible for a pardon. However, the opposition parties in the House of Commons would not accept that at this time. Therefore, we have sought to increase the eligibility period for a pardon for these offences. Under this new legislation, individuals convicted of serious personal injury offences within the meaning of section 752 of the Criminal Code will not be eligible to apply for pardon until 10 years have passed since completion of sentence.

Bill C-23A specifically includes manslaughter to ensure that Parliament's intent is clear. The specific offence of manslaughter is not specified as a serious personal injury offence, but by definition, I would submit it would be in any event. Nevertheless, it was specifically inserted in there.

This category covers those convicted persons who are prosecuted by indictment and were sentenced to two years or more — in other words, the most serious cases. Similarly, individuals convicted of a sexual offence against a child and prosecuted by indictment must now wait 10 years before becoming eligible to apply for a pardon, or five years, if prosecuted by summary conviction.

Bill C-23A will ensure that the board has the legislative tools it needs so that, in certain circumstances, individuals convicted of serious crimes cannot derive the benefits of having their records sealed. It will provide the National Parole Board with the discretion it requires to make sound pardon decisions, enabling it to consider more than simply good conduct.

Bill C-23A also places the onus upon the applicant to demonstrate that the pardon will provide a demonstrable benefit and assist in the applicant's rehabilitation. These amendments will allow the board to consider a wide range of factors when considering the application of an individual convicted of serious crimes.

The National Parole Board will consider whether the granting of a pardon will bring the administration of justice into disrepute. In making this decision, the board will consider a number of factors, including the nature, gravity and duration of the offence. The board will also be able to take into account the circumstances surrounding the offence as well as the applicant's criminal history.

The board will have the power, after considering these factors, to deny a pardon to an offender convicted of a serious offence, if it determines that granting one would bring the administration of justice into disrepute.

It is appropriate that individuals who have been convicted of offences with such long-term consequences — serious personal injury offences where a sentence of more than two years has been awarded and sexual assaults upon children — should receive the highest level of scrutiny. The granting of a pardon with respect to these types of offences should, at a minimum, not be automatic.

Le gouvernement aurait préféré que ce genre de contrevenant ne soit jamais autorisé à demander la réhabilitation. Toutefois, les partis d'opposition à la Chambre des communes n'ont pas voulu de cela. Nous avons donc cherché à allonger la période d'inadmissibilité à une demande de pardon dans le cas de ces crimes. En vertu de la nouvelle loi, les personnes reconnues coupables de sévices graves à la personne aux termes de l'article 752 du Code criminel ne seront pas autorisées à demander une réhabilitation avant que 10 ans ne se soient écoulés après la fin de la peine.

Le projet de loi C-23A comporte l'insertion de l'homicide involontaire coupable afin que l'on comprenne clairement l'intention du Parlement. Il n'est pas précisé que cette infraction d'homicide fait partie des sévices graves à la personne, mais, à mon avis, de toute manière, sa définition le met dans cette catégorie. Cela dit, c'est à dessein qu'on a inséré l'homicide dans le texte.

Cette catégorie couvre les délinquants poursuivis par mise en accusation, reconnus coupables et dont la peine était d'au moins deux ans — autrement dit, les cas les plus graves. De même, les délinquants poursuivis par mise en accusation et reconnus coupables d'une infraction sexuelle à l'égard d'un enfant devront maintenant attendre 10 ans avant d'avoir le droit de demander la réhabilitation, ou cinq ans s'ils ont été déclarés coupables sur déclaration sommaire.

Le projet de loi C-23A veillera à ce que la commission dispose des moyens législatifs dont elle a besoin afin que, dans certaines circonstances, les personnes reconnues coupables de crimes graves ne puissent pas bénéficier de l'avantage pour elles de savoir leurs dossiers scellés. Il donnera aussi à cet organisme les pouvoirs d'appréciation qui lui permettront d'arriver à des décisions judicieuses en matière de pardon et de tenir compte d'autres éléments à part la bonne conduite.

Le projet de loi C-23A impose aussi au demandeur l'obligation de démontrer que la réhabilitation lui sera d'un secours évident et l'aidera à se réinsérer dans la société. Les amendements permettront aussi à la commission de tenir compte d'une vaste gamme de facteurs lorsqu'elle se penchera sur la demande d'une personne ayant commis des crimes graves.

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'efforcera de savoir si une mesure de pardon est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. En prenant sa décision, l'organisme tiendra compte d'un certain nombre de facteurs, y compris la nature, la gravité et la durée de l'infraction. Il pourra aussi tenir compte des circonstances entourant le crime ainsi que des antécédents criminels du demandeur.

Après examen de ces facteurs, l'organisme pourra refuser un pardon à un contrevenant reconnu coupable d'un crime grave, s'il arrive à la conclusion qu'une telle réhabilitation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Il est tout à fait approprié que les personnes reconnues coupables de crimes ayant des conséquences à long terme — de sévices graves à la personne ayant fait l'objet d'une peine de plus de deux ans et d'agressions sexuelles à l'égard d'enfants — fassent l'objet de l'examen le plus minutieux. Il faudrait tout au moins que la mesure de réhabilitation ne soit pas accordée de manière automatique dans le cas de ce genre de crimes.

I am sure the honourable senators will agree that the amendments you are being asked to consider are in keeping with a fair and balanced justice system, the kind that Canadians expect. The pardon system was designed to give those who work to rehabilitate themselves a second chance while continuing to maintain public safety.

With longer ineligibility periods for serious crimes and the more robust decision-making framework for the National Parole Board, Bill C-23A amends the Criminal Records Act to align with what Canadians expect their justice system to deliver, that is, a fair and balanced approach to granting pardons to individuals who have committed to living a law-abiding lifestyle and denying pardons to those who continue to be a risk to public safety.

That is why Bill C-23A would lengthen the ineligibility period for the most serious cases of those convicted of a sexual offence against a child. This will ensure that an appropriate amount of time has elapsed to reflect the severity of their crimes and also to allow offenders to demonstrate their ability to live a pro-social lifestyle over an extended period of time in the community.

We have heard the responses from many victims, including those of Mr. James. As underscored earlier, Bill C-23A will demonstrate to victims of crime that our government respects them, and it will help to show our respect for the physical and emotional injuries they may have suffered. It is the least we can offer.

Bill C-23A was the result of a collective compromise in the other place when Bill C-23 was before it. I respect the collaboration of all parties that went into creating Bill C-23A and Bill C-23B, and I know the Senate shares that same spirit. I urge all honourable senators to support quick passage of this bill.

Thank you, Madam Chair.

The Chair: Thank you very much, minister. We go now to questions.

[Translation]

Senator Boisvenu: Mr. Minister, thank you for coming here this morning to discuss Bill C-23A.

As you know, Mr. Minister, we have both supported this bill. This bill was very close to the heart of the association that I used to chair.

My first question pertains to an aspect which the Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared felt was essential; namely, the use of the word "pardon."

Initially, we had thought about opting for the expression "record suspension" rather than the word "pardon" or even "clemency." The bill before the Senate still uses the word "pardon" and we also find in the other translation the word

À mon avis, mesdames et messieurs les sénateurs conviendront sans hésiter que les amendements sur lesquels on les prie de se pencher sont conformes à un système de justice juste et équitable et correspondent aux attentes des Canadiens. La réhabilitation a été conçue pour donner une seconde chance à ceux qui s'efforcent de se réinsérer dans la société mais aussi pour maintenir la protection de cette même société.

Les dispositions du projet de loi C-23A allongeant la période d'inadmissibilité dans le cas de crimes graves et créant un cadre décisionnel plus ferme ont pour effet d'amender la Loi sur le casier judiciaire afin de l'aligner sur les attentes des Canadiens en matière de justice, c'est-à-dire d'en faire une démarche juste et équitable en ce qui concerne la réhabilitation accordée aux personnes qui se sont engagées à respecter les lois et le refus de ce même pardon à celles qui demeurent un risque pour la sûreté publique.

C'est pour cela que le projet de loi C-23A allonge la période d'inadmissibilité dans les cas les plus graves de criminels reconnus coupables d'infractions sexuelles à l'égard des enfants. Ainsi, une période reflétant la gravité de ces crimes devra s'écouler avant qu'une demande puisse être formulée, ce qui permettra aux contrevenants de prouver qu'ils sont en mesure de vivre assez longtemps dans le respect de la société

Nous avons entendu les réactions de nombre de victimes, dont celles des victimes de M. James. Je le répète, le projet de loi C-23A donnera la preuve aux victimes criminelles que notre gouvernement les respecte, que nous prenons sérieusement en compte les préjudices physiques et émotionnels qu'elles ont subis. C'est bien le moins que nous puissions faire.

Le projet de loi C-23A est la résultante du compromis collectif auquel on est arrivé à l'autre endroit lors de l'étude du projet de loi C-23. Je rends donc hommage à la collaboration de tous les partis, grâce à laquelle on a scindé le projet de loi en deux, créant ainsi le C-23A et le C-23B, et je sais fort bien que le Sénat est animé par le même esprit. Je recommande donc vivement à tous les honorables sénateurs de faire adopter ce projet de loi dans les plus brefs délais.

Je vous remercie, madame la présidente.

La présidente : Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre. Nous allons maintenant passer aux questions.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, je vous remercie d'être avec nous ce matin pour discuter du projet de loi C-23A.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, on a porté tous les deux ce projet de loi. Ce projet de loi tenait beaucoup à cœur à l'association que je présidais.

Ma première question touche un élément qui apparaissait fondamental à l'Association des familles de personne assassinée ou disparue. Il s'agit de l'usage du mot « pardon ».

Au départ, on avait pensé utiliser davantage le terme « suspension du dossier criminel » que le mot « pardon », à la limite, la « clémence ». Et on retrouve encore dans le projet de loi soumis au Sénat le mot « pardon » et aussi on retrouve dans

“rehabilitation.” For victims of crime, the notion of pardon denotes, to some extent, forgetting. It is very difficult for these people to find out that the State has pardoned the criminal when in actual fact this is something that should come from the victim. This is especially true given that our prison system already has a program, referred to as “restorative justice,” where the victim and the criminal meet each other and some form of reconciliation takes place between them; a type of “pardon” that is granted to the criminal. As far as we are concerned, these are two steps that are completely disassociated; the fact that the victim can meet the criminal while he or she is still incarcerated and, to facilitate rehabilitation, the victim may understand the action taken by the criminal and, even pardon him or her.

State pardon is a tremendous undertaking when you are talking about 25,000 people — we are not talking about 10 individuals — we are talking about a large number of criminals. For the victims’ standpoint, the State is stepping in and taking on a responsibility that belongs to them.

Why did you refrain from dropping the word “pardon” in the current bill and replacing it with “record suspension,” which, in our opinion, would be a more realistic expression?

[English]

Mr. Toews: Before I answer your question, I would like to thank you for sponsoring the bill here in the Senate. Your work on Bill C-23A has been much appreciated, and your voice adds credibility to the bill that many of us cannot bring to the table. Thank you very much for your support with this bill.

As you are aware, the bill has been split into two parts, 23A and 23B. I have brought forward certain aspects of Bill C-23A that reflect the compromise we were able to achieve in the House of Commons in respect of Bill C-23. There are other issues on which we could not achieve a compromise bill in the other place, and one of them is the issue of how we refer to this act by the state.

At present, and Bill C-23A continues this, it is called a “pardon” — with the French equivalent that you have indicated — as opposed to the “record suspension” that we had originally proposed in Bill C-23.

Record suspension continues in Bill C-23B, and we will continue that in the fall. We have not given up on that particular issue. I happen to agree with your point of view that the issue of personal forgiveness is not something for the state to do on behalf of victims. As you have so eloquently stated, that is something victims do. The state has certain roles in assisting the rehabilitation of convicted individuals, and I believe the term “record suspension” more appropriately reflects the role of the state in that process.

I agree entirely with your comments. This is not my choice. However, it is out of respect for the parliamentary process that we brought Bill C-23A forward, but I can assure you that our government is committed to bringing forward Bill C-23B, which addresses the issue you have identified.

l’autre traduction le mot « réhabilitation ». Pour les victimes d’acte criminel, la notion de pardon a un peu une connotation d’oubli. Pour elles, il est très difficile d’apprendre que le criminel a reçu un pardon de l’État alors que c’est une démarche qui devrait être une propriété de la victime. D’autant plus que dans le système carcéral, il y a déjà un programme qu’on appelle « justice réparatrice », où l’on fait rencontrer la victime et le criminel et où il y a une forme de réconciliation entre la victime et le criminel; une forme de « pardon » adressé au criminel. Pour nous, ce sont deux démarches tout à fait dissociées; le fait que la victime puisse rencontrer le criminel durant sa période d’incarcération et pour faciliter sa réhabilitation, la victime peut comprendre le geste du criminel, et à la limite, lui pardonner.

Que l’État pardonne, c’est d’une très grande envergure lorsqu’on parle de 25 000 personnes — on ne parle pas de 10 personnes — on parle d’une grande partie des criminels. Pour les victimes, c’est une substitution de l’État pour une responsabilité qui leur appartient.

Pourquoi a-t-on renoncé dans le projet de loi actuel à abandonner le mot « pardon » pour le substituer au terme « suspension du dossier criminel » qui, à notre avis, nous paraît plus réaliste?

[Traduction]

M Toews : Avant de répondre à votre question, je tiens à vous remercier d’avoir parrainé le projet de loi ici au Sénat. Nous sommes très reconnaissants du travail que vous avez abattu par rapport au projet de loi C-23A, surtout que votre voix donne à ce texte une crédibilité que bon nombre d’entre nous ne peuvent égaler. Merci beaucoup de l’appui que vous avez donné à ce projet de loi.

Ainsi que je viens de le dire, le projet de loi a été scindé en deux, le 23A et le 23B. Le projet de loi C-23A témoigne du compromis auquel nous sommes arrivés à la Chambre des communes. Sur d’autres questions, nous n’avons pas réussi à nous entendre à l’autre endroit entre autres choses, au sujet de la manière dont on désigne l’acte posé par l’État.

À l’heure actuelle, le projet de loi C-23A poursuit cet usage, on utilise le terme « pardon » — et son équivalent français tel que vous l’avez indiqué — par opposition à l’expression « suspension du casier » que nous avions d’abord proposée dans le projet de loi C-23.

La suspension du casier est maintenue dans le projet de loi C-23B, et nous reprendrons les débats là-dessus à l’automne. De notre côté, nous n’avons pas renoncé à nos idées sur cette question. Je suis d’accord avec vous lorsque vous affirmez que ce n’est pas à l’État qu’il revient de pardonner aux criminels au nom des victimes, car il s’agit d’un pardon personnel. Comme vous l’avez dit avec beaucoup d’éloquence, c’est un geste à poser par les victimes. L’État a certainement à faire sa part pour favoriser la réinsertion sociale des personnes reconnues coupables, et à mon avis, le recours à l’expression « suspension du casier » reflète plus fidèlement un tel rôle.

Je suis tout à fait d’accord avec vos observations. Ce n’est pas moi qui ai fait ce choix mais cela dit, c’est par respect pour le Parlement et son travail que nous avons déposé le projet de loi C-23A. Malgré cela, je vous assure que notre gouvernement demeure déterminé à présenter le projet de loi C-23B, qui porte justement sur les questions que vous avez soulevées.

[Translation]

Senator Boisvenu: Mr. Minister, I am surprised by the statistics in the bill. At the outset, people thought that 90 per cent of all criminals would lose their right to a pardon when in fact barely 10 to 15 per cent will be affected by these measures.

How, in your view, are Canadians responding to this bill?

[English]

Mr. Toews: I am not exactly sure of the numbers. I do not know, Ms. Campbell, if you can add anything to that. All I can say is that receptiveness of Canadians to Bill C-23A itself was overwhelming.

Obviously, there will be many who are disappointed that we have not brought forward the entire package at this time; but as you know, there are many reasons why that could not be accomplished. I am disappointed, but I am still anxious to proceed in the fall with the remainder of the initiatives we brought forward.

Mary Campbell, Director General, Corrections Directorate, Public Safety and Emergency Preparedness Canada: Just to clarify, senator, the 98 per cent figure means that 98 per cent of those people who apply for a pardon and are eligible do receive one. It is not 98 per cent of people with a criminal record across the country.

I understand the parole board may be appearing this afternoon and might have further information on the statistics.

Senator Carstairs: I am confused when I read the Criminal Code and it makes reference to pardons of a variety of types. It always indicates that the final responsibility for those pardons rests with either you, as the Solicitor General, or with the Minister of Justice; yet we seem to have a situation in which you do not seem to have the final authority. Where is the breakdown?

Mr. Toews: As I understand, the authority arises in the Criminal Records Act. I do not believe that I have any independent authority as the Solicitor General to impose pardons.

I do not know whether there is some prerogative authority of the Crown that you might be referring to in the Criminal Code, which is a separate issue. For example, even if under Bill C-23B we were to ban completely the ability of certain individuals to apply for pardons — for example, those who sexually abuse children — there would still ultimately be the Crown prerogative. Perhaps Ms. Campbell could explain further.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, j'ai été surpris en regardant les statistiques dans le projet de loi. Les gens pensaient au départ que 90 p. 100 des criminels perdraient leur droit au pardon alors qu'on voit qu'à peine de 10 à 15 p. 100 seront touchés par ces mesures.

Quelle est votre perception de la réceptivité des Canadiens à l'égard de ce projet de loi?

[Traduction]

M. Toews : Je ne connais pas les chiffres exacts là-dessus. Madame Campbell seriez-vous en mesure d'ajouter quelque chose. Tout ce que je peux vous dire c'est que l'accueil plus que favorable que les Canadiens ont fait au projet de loi C-23A a dépassé toute espérance.

Certes, beaucoup de gens seront déçus par le côté incomplet de notre train de mesures; mais vous ne l'ignorez pas, cela s'explique par plusieurs raisons. Je suis moi-même déçu, mais j'attends avec impatience de passer à l'étude de nos autres initiatives l'automne prochain.

Mary Campbell, directrice générale, Direction générale des Affaires correctionnelles, Sécurité publique Canada et Protection civile Canada : Quelques mots pour tirer certaines choses au clair, sénateur Boisvenu. La proportion de 98 p. 100 signifie que 98 p. 100 des personnes autorisées à demander la réhabilitation et qu'ils l'ont fait l'ont obtenue. Elle ne correspond pas à 98 p. 100 des personnes ayant un casier judiciaire dans l'ensemble du pays.

Je crois savoir que la Commission nationale des libérations conditionnelles va peut-être témoigner cet après-midi, elle aura donc peut-être d'autres éclaircissements à fournir au sujet de telles données.

Le sénateur Carstairs : Lorsque je lis le Code criminel au sujet des diverses sortes de réhabilitation, je demeure perplexe. Il y est toujours écrit qu'en fin de compte, c'est soit vous, en tant que solliciteur général, soit le ministre de la Justice qui avez la haute main par rapport à ces questions; toutefois, ici, vous ne semblez pas avoir le dernier mot. Qui exerce l'autorité?

M. Toews : À ma connaissance, l'autorité en la matière repose dans la Loi sur le casier judiciaire. En tant que solliciteur général, je ne crois pas être en mesure d'exercer quelque autorité que ce soit lorsqu'il s'agit d'accorder des pardons.

J'ignore aussi s'il existe une prerogative de la Couronne à cet égard comme il y en a dans le Code criminel, ce qui est une question tout à fait distincte. Ainsi par exemple, dans le cas où le projet de loi C-23B refuserait de manière absolue à certaines personnes l'admissibilité à la demande de réhabilitation — par exemple, aux criminels ayant commis des agressions sexuelles à l'égard d'enfants — il resterait toujours la prerogative de la Couronne. Mme Campbell pourrait peut-être développer un peu plus cette idée.

Ms. Campbell: The Criminal Code refers to what we call clemency pardons or Royal Prerogative of Mercy pardons, whereby the Governor-in-Council and the Governor General are given certain pardoning powers; but they are quite different from the pardons under the Criminal Records Act.

As the minister indicated, a Criminal Records Act pardon seals the record. It does not change history; it simply seals the record. The clemency pardons under the Criminal Code and under the Royal Prerogative are much more sweeping in their effect and are quite separate.

Senator Baker: I have just two basic questions. First, minister, I have to congratulate you on the amount of legislation that you are putting through Parliament. You certainly are setting a record for the department that you are administering. I would also like to congratulate Senator Boisvenu for his active participation.

On the most serious offences, which trigger a 10-year wait after the suspension of any conditions that are attached to someone's jail term, you mentioned the offences covered in section 752 of the Criminal Code and also in the attached schedule at the back.

I do not know whether there is any way you can get around it, unless you had specifically removed sections of 752. Under section 752, for example, common assault, section 266, is covered; section 344, theft, break and enter, is covered, as well as all of the more serious offences. You do qualify that by saying "in the case of serious personal injury in the commission of those offences," but serious personal injury has been defined as something that is not fleeting in character. If you gave someone a black eye, that would be fleeting but you can be guilty of common assault. However, if you broke the person's back, that would not be considered serious, unless you took section 752 and separated all of the very serious offences from common assault, break and enter and those sorts of things.

My second question relates to the standard that the parole board would use in refusing a pardon; that is the words "would bring the administration of justice into disrepute," which is a very high standard, as you know, minister. However, my question is a technical one.

I will reference one case here — *Carswell Alberta 651*, 2005. The judge says at paragraph 85 — this is a common reference — that the word "would" in the English version is "could" in the French version. They are talking about section 24(2) of the Charter and the phrase "would bring the administration of justice into disrepute." The French version, according to what has been established by the Supreme Court of Canada, is "could," which is a lower standard.

Mme Campbell : Dans le Code criminel, il est question de ce que nous appelons la réhabilitation obtenue par clémence ou la prérogative royale de clémence, en vertu de laquelle le gouverneur en conseil et le gouverneur général disposent de certains pouvoirs de réhabilitation; il s'agit toutefois de mesures tout à fait différentes de la réhabilitation telle qu'elle est envisagée dans la Loi sur le casier judiciaire.

Ainsi que l'a précisé le ministre, le pardon accordé en vertu de la Loi sur le casier judiciaire a pour effet de sceller le casier du demandeur. Cette mesure ne modifie en rien les faits au dossier; elle ne fait que sceller le casier. Quant aux réhabilitations accordées par voie de clémence en vertu du Code criminel et de la prérogative royale, elles sont beaucoup plus vastes et sont tout à fait distinctes.

Le sénateur Baker : J'ai essentiellement deux questions à vous poser. D'abord, monsieur le ministre, je dois vous féliciter pour le nombre de projets de loi que vous avez déposés au Parlement. Vous avez certainement dépassé tout ce qui s'est fait dans votre ministère avant votre arrivée. Je tiens aussi à féliciter le sénateur Boisvenu de sa participation active.

Dans le cas des crimes les plus graves, qui entraînent un délai de 10 ans après la fin de toutes les conditions rattachées à une peine de détention, vous avez mentionné les infractions couvertes par l'article 752 du Code criminel et celles qui figurent également dans l'annexe qu'on trouve à la fin.

Je ne sais pas s'il y a moyen de contourner cela, à moins que vous ayez à dessein éliminé certaines dispositions de l'article 752. Ainsi par exemple, toujours en vertu de l'article 752, les voies de fait simples, à l'article 266 sont couvertes; à l'article 344, le vol, l'introduction par effraction sont aussi couvertes ainsi que toutes les infractions les plus graves. Vous ajoutez une précision en disant que cela concerne les infractions « ayant causé des lésions corporelles graves », mais la définition d'une lésion corporelle grave précise qu'il ne peut s'agir de quelque chose de fugace. Si par exemple, vous donnez un œil au beurre noir à quelqu'un, il s'agit d'une lésion fugace, mais vous pouvez quand même être reconnu coupable de voies de fait simples. Cependant, si vous fracturez le dos de la même personne, on ne jugera pas cela comme grave, à moins que vous ne sortiez de l'article 752 toutes les infractions très graves, des voies de fait simples à l'introduction par effraction et à toutes les autres choses semblables.

Ma deuxième question concerne l'exigence qu'utilisera la commission des libérations conditionnelles pour refuser un pardon; il s'agit de l'expression « est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice », ce qui est une exigence très élevée, comme vous le savez, monsieur le ministre. Cependant, ma question est d'ordre technique.

Je ferai référence à l'affaire *Carswell Alberta 651* de 2005. Le juge dit au paragraphe 85 — c'est une référence commune — que le mot « would » de la version anglaise correspond à « could » dans la version française. On parle du paragraphe 24(2) de la Charte et de l'expression « est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ». La version française, selon la Cour suprême du Canada, correspond à « could », ce qui est une exigence moins élevée.

This judge goes on to say that because this is exclusion of evidence, he has to apply the standard that benefits the applicant. Therefore, he applied the lesser standard of “could bring the administration of justice into disrepute.”

Bill C-23A has the exact same problem with interpretation. The English says “would”; and the French says “susceptible,” which has been defined as “could.” Has the department given any consideration to putting the word “could” instead of “would” in the English version to bring both the French and English into play? It would allow more leeway for the National Parole Board in meeting the purpose of the bill.

Mr. Toews: Let me deal with the first issue that you have raised; both are excellent points.

Regarding the issue of serious personal injury, in the course of negotiations, one of the political parties brought that to the table as a compromise. The same party came back later and said, “We are a little concerned that it is over-inclusive.” Then they came back and said, “What if we then say that the person has to receive a sentence of two years or more?”

That is how we get around the issue of excluding the minor crimes — if I can call a crime a minor thing — by that two-year sentence issue. You put your finger on an important point. I believe it has been addressed that way, and all four political parties were able to agree on that basis.

In respect to the issue of bringing the administration of justice into disrepute, this was very specifically taken out of the Charter and used because the courts apply this on a daily basis. Since there was the same discrepancy between “would” and “could” in the English and the French in the Constitution, and the courts have been able to resolve that in one way or another without setting a different standard of justice for a French applicant as opposed to an English one, we believe that the same thing can be done in this context.

I think it would create a greater difficulty if you now changed that standard in the French to reflect what should perhaps more properly be the word. Quite frankly, I am prepared to leave that to the board, in the same way we have left it to the courts to interpret it in a consistent fashion. I believe they would be subject to some kind of a review if they said well unfortunately you are French and the standard is higher or lower. That obviously would not be acceptable.

I would prefer not to monkey with the word, given that there is a long history of dealing with it. I believe the interpretations in both French and English have been reconciled.

Senator Baker: In other words, the French is usually the correct version. Thank you.

The Chair: That is absolutely fascinating.

Le juge poursuit en disant que puisqu’il s’agit de l’exclusion d’une preuve, il doit utiliser l’exigence qui profite au demandeur. Conséquemment, il a utilisé l’exigence la moins élevée qui correspond à « serai susceptible de déconsidérer l’administration de la justice ».

Le projet de loi C-23A présente le même problème d’interprétation. On dit « would » en anglais; et la version française utilise le mot « susceptible », que l’on pourrait définir en anglais comme « could ». Le ministère a-t-il songé à utiliser en anglais le mot « could » plutôt que « would » afin que les versions française et anglaise soient équivalentes? Cela donnerait plus de latitude à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour l’application de la loi.

M. Toews : Je vais d’abord répondre à la première question que vous avez posée; les deux points sont excellents.

En ce qui concerne les lésions corporelles graves, pendant les négociations, un des partis politiques a présenté ce point pour arriver à un compromis. Le même parti a dit plus tard qu’il s’inquiétait que c’était trop inclusif. Puis il a suggéré que la personne devrait recevoir une peine d’au moins deux ans.

Voilà comment nous pouvons exclure les infractions mineures — si une telle chose existe — grâce au seuil de la peine de deux ans. Vous soulevez un point important. Voilà la façon dont on l’a résolu, et les quatre partis politiques sont d’accord avec cette solution.

En ce qui concerne la déconsidération de l’administration de la justice, c’est un extrait de la Charte qu’on a décidé d’utiliser parce que les tribunaux l’appliquent de façon quotidienne. Puisqu’il y a la même différence entre « would » et « could » dans les versions anglaise et française de la Constitution, et que les tribunaux appliquent cette exigence sans créer une norme de justice différente pour les demandeurs francophones ou anglophones, nous croyons qu’il est possible de faire la même chose avec ce projet de loi.

Je crois que cela créerait de plus grandes difficultés si l’on changeait maintenant cette exigence dans la version française afin de mieux correspondre au mot que l’on aurait dû choisir. Franchement, je suis prêt à laisser la commission en décider, de la même façon que nous laissons les tribunaux interpréter cet article d’une façon cohérente. Je crois qu’il y aurait un certain réexamen des cas si la commission disait que malheureusement l’exigence était plus élevée ou bien plus faible pour les francophones. Il est évident que cela ne serait pas acceptable.

Je préférerais ne pas jouer avec ce mot, puisqu’il y a tout un ensemble de précédents à ce sujet. Je crois qu’on a réconcilié l’interprétation des versions française et anglaise.

Le sénateur Baker : En d’autres mots, le français correspond généralement à la version correcte. Merci.

La présidente : C’est absolument fascinant.

Senator Joyal: With all the fairness of my colleague Senator Baker, the French version of the Charter uses the present tense instead of the conditional in English. If I read the French version of section 24(2), it says quite clearly:

... s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

The literal translation is "is susceptible," which is the present tense. In English we have a different tense. It says:

... the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice ...

It is a different standard. One is in the future. In French it is the present, so there is a nuance between the two, Mr. Minister. I am not here to impose on you a test on the bar.

Mr. Toews: I am not here to suggest an amendment to the Constitution. I am simply applying a standard that has been applied in that context in a consistent fashion. The case Senator Baker pointed out illustrates the problem in interpretation whenever you are dealing with two languages. I am satisfied the courts will reconcile that.

Senator Baker: Or the National Parole Board will have to reconcile it.

[Translation]

Senator Carignan: I would like to go back to this matter of interpretation. When there is a difference between the French and English version, the rule is that the courts do not limit themselves to the literal sense of the words, but rather try to understand the legislator's intent by looking at the context. They can even read the deliberations of Parliament in order to establish the intent of the legislator.

Could you quickly explain, in your own words, your intent with respect to the use of the criteria that would bring the administration of justice into disrepute?

[English]

Mr. Toews: Without getting into too many of the technicalities, perhaps one of the constitutional lawyers from the Department of Justice can get into that explanation. I believe they are called to be here at a later time and would be the appropriate individuals to talk about that.

We struggled with the issue of what kind of criteria to give to the board when we say to the board that it may grant a pardon. Obviously, it is permissive, it is empowering; but what are the criteria? We could not figure out what kind of criteria to grant, especially in this type of situation where we are not dealing with the guilt or innocence of an individual. As the editorial from the *Times Colonist* pointed out, we are dealing with almost a moral issue, and the criminal law is imbued with moral distinctions and moral issues regardless of what individuals say about the criminal law. There are those distinctions.

Le sénateur Joyal : En toute équité envers mon collègue le sénateur Baker, la version française de la Charte utilise le temps présent plutôt que le conditionnel comme l'anglais. Au paragraphe 24(2) de la version française, on indique assez clairement :

[...] s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

La traduction littérale signifie « est susceptible », ce qui est le temps présent. En anglais il y a un temps différent. On dit :

... the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice ...

C'est une exigence différente. L'une est au futur. En français, c'est au présent, alors il y a une nuance entre les deux, monsieur le ministre. Je ne suis pas ici pour vous faire passer un examen du barreau.

M. Toews : Je ne suis pas ici pour proposer un amendement à la Constitution. J'applique seulement une exigence de la même façon qu'elle l'a été dans ce contexte d'une façon cohérente. L'affaire mentionnée par le sénateur Baker est un exemple de problème d'interprétation lorsque l'on a affaire avec deux langues. Je suis confiant que les tribunaux réconcilieront ces deux versions.

Le sénateur Baker : Ou la Commission nationale des libérations conditionnelles aura à les réconcilier.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'aimerais revenir sur ce point d'interprétation. Lorsqu'il y a une différence entre la version française et la version anglaise, la règle est que les tribunaux ne s'arrêtent pas au sens littéral des mots, mais essaient plutôt de détecter l'intention du législateur en regardant le contexte. Ils peuvent également lire les travaux parlementaires afin de déterminer l'intention du législateur.

Pouvez-vous nous expliquer rapidement, dans vos mots, votre intention quant à l'utilisation du critère susceptible de déconsidérer l'administration de la justice?

[Traduction]

M. Toews : Sans trop entrer dans les détails techniques, peut-être que l'un des constitutionnalistes du ministère de la Justice pourrait vous donner cette explication. Je crois qu'ils comparaitront plus tard et c'est avec eux que vous devriez en parler.

Nous avons débattu du critère que devra utiliser la commission pour accorder un pardon. Évidemment, c'est permissif, on confère un pouvoir; mais quel sera le critère? Nous ne pouvions décider du critère à être utilisé, surtout dans ce genre de situation où on ne traite pas de la culpabilité ou de l'innocence d'une personne. Comme l'a souligné un éditorial du *Times Colonist*, c'est presque une question morale, et le droit criminel est plein de distinctions et d'enjeux moraux, quoi qu'en disent certaines personnes. Ces distinctions existent.

You have to go to some kind of a standard or rule that then gives the board the discretion — a legal standard and yet flexible enough to take into account a myriad of factors without listing them all. I was involved in that discussion, and we suggested “bringing the administration of justice into disrepute.” That is a standard that has some 20 years of interpretation by the courts and yet is flexible enough to take into account the many types of issues that would arise in this kind of consideration.

Therefore, the board’s consideration of a standard would not be vague; it would not be overly technical; and there would be some legal basis upon which to measure it if there were ever a judicial review. We are trying to empower the courts, but under the present legislation, when the board is met with an application, because there are no criteria, as long as the person has been of good conduct and has served the sentence and waited the appropriate period of time, the board basically shall provide it; it rubber-stamps it.

We wanted to add some more criteria and flexibility for the board so that in these cases where an ordinary Canadian citizen would say this is patently unjust or this is patent nonsense, it brings the administration of justice into disrepute; we use that phrase in order to capture that kind of spirit. However, that is about as close as I can get.

We could set out 20 criteria, but I believe this one single phrase captures it quite nicely, subject to the issue of the French and the English, which I believe is being resolved by the courts, if it has not already been.

[Translation]

Senator Carignan: The criterion of bringing the administration of justice into disrepute is one that is known to the courts. The action must be offensive, that is to say it must offend the public.

The bill establishes criteria as regards what brings the administration of justice into disrepute. Reference is made to the perpetration of the crime, the period of time over which the crime was perpetrated and various other elements, and there is also room for other criteria that will be established through regulations. So that leads us to believe that there will be regulations forthcoming which will clarify what is meant by “bringing the administration of justice into disrepute”.

The courts are used to applying this criterion, but the National Parole Board — which obviously is a tribunal specialized in parole — does not have this tradition of assessing whether or not something brings the administration of justice into disrepute and this board is used to hearing all kinds of stories. Accordingly, it is more difficult for them to be shocked when it comes to matters that may bring the administration of justice into disrepute.

Has any thought been given to providing the National Parole Board with guidelines or special training in order to explain the change in culture? We want public perception to be an important part of the decision.

Il faut utiliser une sorte de norme ou de règle qui donne à la commission une certaine discrétion — une norme juridique mais quand même assez souple pour tenir compte d’une myriade de facteurs sans avoir à en dresser la liste. J’ai participé à cette discussion, et nous avons suggéré « déconsidérer l’administration de la justice ». C’est une norme qu’ont interprétée les tribunaux depuis 20 ans et elle est suffisamment souple pour tenir compte des différents enjeux qui seront soulevés dans ce contexte.

Conséquemment, l’examen par la commission de cette exigence ne serait pas vague; ce ne serait pas trop technique; et il y aurait un fondement juridique sur lequel se baser s’il y avait un réexamen d’une affaire. Nous essayons de donner des pouvoirs aux tribunaux, mais en vertu de la loi actuelle, lorsque la commission reçoit une demande, parce qu’il n’y a pas de critère, si la personne s’est bien conduite et a purgé sa peine et attendu le temps nécessaire, la commission doit accorder le pardon; c’est une approbation automatique.

Nous voulions donner à la commission une certaine exigence et de la souplesse pour que dans les cas où un Canadien ordinaire se dirait que c’est de toute évidence injuste ou insensé, on puisse dire que c’est susceptible de déconsidérer l’administration de la justice; on utilise cette expression pour couvrir ce genre de situation. Toutefois, c’est la meilleure explication que je peux vous donner.

Nous aurions pu inclure 20 critères, mais je crois que cette phrase convient très bien, malgré la différence entre les versions française et anglaise, que les tribunaux sont en train de réconcilier, si ce n’est déjà fait.

[Français]

Le sénateur Carignan : Le critère de déconsidérer l’administration de la justice est un critère connu par les tribunaux. Il doit choquer. Ce sont des éléments qui choquent la population.

Le projet de loi établit des critères pour ce qui devrait déconsidérer l’administration de la justice. On parle de la perpétration du crime, de la durée de la perpétration et de différents éléments, et on laisse également la place à d’autres critères qui seront déterminés par règlement. Cela sous-entend donc qu’il y aura un règlement à venir qui ajoutera des éléments pour préciser ce qu’on entend par « déconsidérer l’administration de la justice ».

Les tribunaux sont habitués à appliquer ce critère, mais la Commission nationale des libérations conditionnelles — qui est évidemment un tribunal spécialisé en matière de libération conditionnelle — n’a pas cette tradition de mesurer ce qui déconsidère l’administration de la justice et ils sont habitués à entendre des histoires de toute sorte. Donc ils sont plus difficilement scandalisés quant à ce qui pourrait déconsidérer l’administration de la justice.

A-t-on prévu des lignes directrices ou des formations particulières à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour expliquer le changement de culture au niveau de la Commission? Ce que l’on veut, c’est que la perception du public prenne une part importante dans la décision.

[English]

Mr. Toews: You are quite right. There are distinctions between a superior court interpreting a provision of the Charter — section 24, I believe it is — and a parole board, which is an administrative tribunal with a specialized jurisdiction. Your reference to shocking Canadians or shocking the conscience of the nation sort of does the same thing; it is that same similar type of thing. Those types of things can be developed in policies and in the interpretation of policies.

Those policies would be subject to review by the courts should there be a judicial review saying you are applying too high a standard, but in all of these administrative tribunals, certainly the administrative tribunals I am familiar with, the tribunal itself has developed policies in order to assist it to apply a specific provision so that it is done in a consistent manner, and that can be done in this context as well, I am advised. I would have to defer to Ms. Campbell or to the Department of Justice lawyers regarding the specific legal authority, but I am certain that can be done.

The Chair: In the interests of using your time, we will ask Ms. Campbell to hold her answer until later this day.

Senator Joyal: My question is along the same line of reflection. When I read proposed section 4.1(3), in clause 3 of the bill, I understand that the criteria that would bring the administration of justice into disrepute include the following:

- (a) the nature, gravity and duration of the offence;
- (b) the circumstances surrounding the commission of the offence;
- (c) information relating to the applicant's criminal history . . .
- (d) any factor that is prescribed by regulation.

Are those regulations adopted by you or by the commission, or the Governor-in-Council? Is it the usual process of adopting regulations under laws that have a criminal impact?

Mr. Toews: That is correct. As a general rule, the board would draft the regulations, and then they would go through the regulatory process. As I understand, the board would not have the powers to adopt those regulations by itself.

Senator Joyal: That was my impression, but it is better to have it on the record. Mr. Minister, you will understand why.

I have a second question in relation to that. The phrase "any factor that is prescribed by regulation" is very vague. It is an open door to anything, including, as you said, maybe moral influence. Senator Carignan has put it in different terms, stating that the board has seen so many horrible things that the members are more or less immunized against a scandalous reaction to a horrendous crime.

However, I will read the decision of the court in *Calder*, 1996, to give an example of what Senator Carignan mentioned. The court said "it is not the carefully instructed juror who is the

[Traduction]

M. Toews : Vous avez raison. Il y a des différences entre une cour supérieure qui interprète une disposition de la Charte — l'article 24, je crois — et la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui est un tribunal administratif avec une juridiction spécialisée. Votre référence à ceux qui scandalisent les Canadiens ou la nation arrive au même point. Ce genre de choses peut être élaboré dans les politiques et leur interprétation.

Ces politiques seraient sujettes à l'examen des tribunaux s'il y avait une contestation judiciaire disant que l'on applique une exigence trop élevée, mais pour tous les tribunaux administratifs, en tout cas ceux que je connais, le tribunal lui-même élabore des politiques qui l'aident à utiliser des dispositions précises afin que l'application soit cohérente, et on me dit qu'il est possible de le faire dans ce contexte. Il faudrait demander à Mme Campbell ou aux avocats du ministère de la Justice quels sont les pouvoirs juridiques précis, mais je suis convaincu qu'il est possible de le faire.

La présidente : Afin de ne pas utiliser votre temps, nous allons demander à Mme Campbell de garder sa réponse pour plus tard.

Le sénateur Joyal : Ma question fait suite à une réflexion semblable. Lorsque je lis le paragraphe 4.1(3) de l'article 3 du projet de loi, j'en comprends que les critères qui déconsidéreraient l'administration de la justice comprennent ce qui suit :

- a) la nature et la gravité de l'infraction ainsi que la durée de sa perpétration;
- b) les circonstances entourant la perpétration de l'infraction;
- c) les renseignements concernant les antécédents criminels du demandeur [...]
- d) tout critère prévu par le règlement.

Est-ce que ce règlement est adopté par vous, par la commission ou par le gouverneur en conseil? Est-ce une procédure normale que d'adopter un règlement en vertu d'une loi qui touche au droit criminel?

M. Toews : C'est exact. En général, la commission préparerait le règlement, et ensuite elle devrait suivre le processus réglementaire. Je ne crois pas que la commission ait le pouvoir de faire adopter elle-même le règlement.

Le sénateur Joyal : C'est mon impression, mais je voulais que ce soit dit pour le compte rendu. Vous allez comprendre pourquoi, monsieur le ministre.

J'ai une seconde question à ce sujet. L'expression « tout critère prévu par règlement » est très vague. On ouvre la porte à n'importe quoi, y compris, comme vous l'avez dit, peut-être une certaine influence morale. Le sénateur Carignan l'a présenté en des termes différents, en disant que la commission a vu tant de choses si horribles que ses membres sont plus ou moins immunisés contre une réaction scandaleuse à un crime épouvantable.

Toutefois, je vais lire la décision de la cour dans l'affaire *Calder*, 1996, afin de donner un exemple de ce dont a parlé le sénateur Carignan. La cour a dit « ce n'est pas le juré ayant reçu

arbiter of the effect on the administration of justice but rather the well-informed member of the community.” In other words, it is not the reaction of a member of the parole board who has seen everything that is the test; it is the reaction of the well-informed member of the community that is the test, according to subsection 24(2) of the Charter.

My reaction would be that, in establishing those factors that you would have the authority to adopt or to proclaim through regulations, you would be framed by jurisprudence that has happened in the past in interpreting section 24(2).

What factors has the jurisprudence in the past pinpointed or identified that you should be taking into consideration when adopting those regulations? We do not have those regulations before us today.

Mr. Toews: Your comments are very helpful. Essentially the phrases you indicated — nature, gravity, and duration of offence, circumstances surrounding the offence — all go to define what is bringing the administration of justice into disrepute. It grounds it to a greater extent.

However, there is the last point: “any factor that is prescribed by regulation.” It is not even that it is determined by past jurisprudence; it also has to be consistent with the act. This act would be the primary guide for a court, in my opinion, in determining what factors you could prescribe by regulation. If the factors were too broad or irrelevant, the regulation would be ruled *ultra vires* the act. You will see that kind of broad factor in most administrative tribunal regulation-making authorities. That has often been limited to administrative matters or to issues that are clearly consistent with the principles and the purpose of the act.

Beyond that, I would not want to say at this time. Perhaps one of the lawyers would be able to give you further guidance on that. However, it is not that the Governor-in-Council could suddenly say, “Well, we do not like the idea that an individual for this type of offence is eligible after five years” and then say, “In this case, we will make it seven or ten years,” when the act itself specifically says five. It would have to be consistent with the principles of the act.

Senator Joyal: I totally agree with you. The regulations cannot go beyond the purpose of the act; they cannot go beyond the authority that is granted to the minister within the confines of the Criminal Records Act.

On the other hand, the minister does not have an open door to set into that criteria that, in my opinion, would go much beyond what the jurisprudence has given us in interpreting section 24(2). The exact same wording exists in the Charter, so you are Charter-bound in defining those factors, in my opinion, within of course the confines of the act, which is another limitation, but within also the Charter parameters of the court interpreting what we understand or what we should understand in terms of the administration of justice.

des directives soigneusement conçues qui est l'arbitre de l'effet sur l'administration de la justice, mais le citoyen bien informé ». En d'autres mots, ce n'est pas la réaction d'un membre de la Commission nationale des délibérations conditionnelles qui a tout vu qui constitue le test; c'est la réaction d'un citoyen bien informé, selon le paragraphe 24(2) de la Charte.

Je vous dirais qu'en établissant ces critères, vous aurez le pouvoir d'adopter ou de prescrire par règlement, ou serez guidé par la jurisprudence existante en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 24(2).

Quels sont les critères identifiés par la jurisprudence dont il faut tenir compte en adoptant ces règlements? Nous n'avons pas ces règlements sous les yeux aujourd'hui.

M. Toews : Vos observations nous sont très utiles. Essentiellement, les phrases que vous avez citées — la nature et la gravité de l'infraction ainsi que la durée de sa perpétration ainsi que les circonstances entourant la perpétration de l'infraction — tous ces éléments nous permettent de définir ce qui est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. Cela nous permet d'obtenir un fondement plus solide.

Cependant, il y a un dernier élément : « tout critère prévu par règlement ». Cela veut dire qu'il faut non seulement tenir compte de la jurisprudence existante mais qu'il faut aussi avoir une certaine cohérence avec la loi. Cette loi sert de guide essentiel au tribunal, à mon avis, en déterminant les critères que vous pourrez prévoir par règlement. Dans le cas où ces critères seraient trop étendus ou peu pertinents, le règlement serait jugé *ultra vires*. On voit ce genre de critère étendu dans la plupart des instances qui prévoient des règlements pour les tribunaux administratifs. Souvent cela se limite aux questions d'ordre administratif ou aux éléments qui reflètent clairement les principes et les objectifs de la loi.

Je ne veux pas dire davantage pour le moment. Peut-être que l'un des avocats pourrait vous fournir des directives supplémentaires quant à cette question. Cependant, il faut comprendre que le gouverneur en conseil ne va pas tout à coup dire, « Eh bien, cette idée qu'un criminel ayant perpétré ce genre d'infraction soit admissible après cinq ans ne nous enchante pas ». Et ensuite dire, « dans ce cas-là, le criminel va devoir attendre sept ou dix ans, » lorsque la loi stipule cinq ans. Une telle décision doit se conformer aux principes de la loi.

Le sénateur Joyal : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Les règlements ne peuvent pas aller au-delà de l'objectif de la loi; ils ne peuvent pas dépasser l'autorité conférée au ministre selon les limites de la Loi sur le casier judiciaire.

Cependant, le ministre ne peut pas prévoir une porte ouverte à ce critère qui, à mon avis, dépasserait de beaucoup la jurisprudence en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 24(2). Étant donné que le même libellé existe dans la Charte, vous serez donc tenu de tenir compte de cette Charte en définissant ces critères, dans les limites, bien entendu, de la loi, ce qui constitue une autre contrainte, mais également selon les limites de la Charte établies par le tribunal en ce qui concerne ce que nous comprenons ou ce que nous devrions comprendre au niveau de l'administration de la justice.

As I said in the example I have just given you, who is the judge? Who is the member in front of the situation to react? Is it a member of the board or is it a well-informed member of the community, as the court has stated?

Mr. Toews: I think you are right; it is a well-informed member of the community. One of the interesting things about a tribunal like this is the limited terms that most individuals serve. Unlike judges, they do not serve till age 65 or 75 — or with no limitation at all for provincial judges in Manitoba, who can go on forever. I think it is an attempt to achieve immortality, and I am not so sure it has succeeded.

Senator Joyal: We had that in the Senate before.

Mr. Toews: With the limitation on the terms, generally speaking, and new blood going in there on a regular basis, I dare say even the members of the board will be shocked from time to time and convinced that something will bring the administration of justice into disrepute.

The point is that it has to be some kind of objective level; it is not simply a personal reflection of an individual's own standard. We are trying to provide an objective standard and yet give the board flexibility to deal with this.

“Any factor that is prescribed by regulation” obviously has to be consistent with the principles of the act and will be interpreted much more narrowly than the other powers, I would say. That is just generally the way it is done in these regulatory-making powers where there is a broad statement like this. Some acts say it can refer only to administrative kinds of issues. In this type of context I do not think it would be limited only to administrative considerations, but it will be limited and consistent with the act.

Senator Wallace: Thank you, minister, for your presentation. As you pointed out in your comments, as it relates not only to this bill but also to other criminal legislation, there is that need to find the balance between protecting the rights of our citizens, protecting society and, at the same time, properly addressing the rights, in this case, of the convicted.

What comments do you have as to how Bill C-23 deals with that balance? Does it in any way change the balance that currently exists? What are your thoughts particularly about any additional protection it may give society?

Mr. Toews: I think it dramatically changes the balance into a more balanced position. Frankly, the board in context is exercising its power to grant pardons today under the existing legislation and is following an administrative rather than a judicial process. Once a person has been convicted of a certain offence, has served his or her time and has served the waiting period, the board essentially rubber stamps 98 per cent of the cases. I do not know why the other 2 per cent are not granted. Is there some failure to meet the appropriate waiting period? Has the individual been charged with an offence between the end of his

Comme je viens de dire dans l'exemple, qui est le juge? Qui doit réagir? Un membre de la commission ou un membre bien éclairé de la collectivité tel que le tribunal a stipulé?

M. Toews : Je crois que vous avez raison; ce serait un membre bien éclairé de la collectivité. Un aspect intéressant d'un tribunal comme celui-là, c'est le mandat limité de la plupart des membres, contrairement aux juges, ils n'y siègent pas jusqu'à l'âge de 65 ou 75 ans — ou dans le cas du Manitoba, où il n'y aucune limite pour les juges provinciaux, qui peuvent y rester jusqu'à toujours. D'après moi il s'agit d'une tentative d'atteindre l'immortalité, et je ne suis pas convaincu de son succès.

Le sénateur Joyal : Nous avons déjà vu cela au Sénat.

M. Toews : Grâce à cette limite sur le mandat de façon générale, et grâce à l'arrivée régulière des nouveaux membres, j'ose croire que même les membres de leur commission seraient choqués de temps à autre et convaincus que quelque chose risque de déconsidérer l'administration de la justice.

Il reste que ça doit être fait de façon objective; il ne s'agit pas simplement d'une réflexion personnelle sur une norme propre à quelqu'un. Nous essayons d'établir une norme objective tout en donnant au conseil la marge de manœuvre nécessaire pour qu'il puisse prendre des mesures.

« Tout critère prévu par règlement », manifestement, doit être conforme au principe de la loi et sera interprété de façon beaucoup plus limitée que les autres pouvoirs, à mon avis. C'est en général la façon de faire lorsque l'on parle de pouvoirs réglementaires et qu'on est saisi d'un énoncé si vaste. Certaines lois stipulent que ce ne peut être en lien qu'avec des questions administratives. Dans ce contexte, je ne pense pas que cela serait limité à des considérations administratives, mais ce sera limité par la loi et conforme à celle-ci.

Le sénateur Wallace : Merci, monsieur le ministre, pour votre exposé. Comme vous l'avez dit dans votre déclaration, c'est en lien non seulement avec ce projet de loi mais aussi à d'autres lois visant les criminels. Il faut trouver un équilibre entre la protection des droits de nos citoyens, la protection de la société et, en même temps, les droits des condamnés, dans ce cas.

Qu'avez-vous à dire au sujet de cet équilibre et de la façon dont le projet de loi C-23 permet de l'atteindre? Est-ce que l'équilibre actuel sera modifié? Que pensez-vous en particulier des protections additionnelles qui seraient conférées à la société?

M. Toews : J'estime que l'équilibre en est complètement modifié; on atteint un point beaucoup plus équilibré. En toute honnêteté, le conseil exerce ses pouvoirs et accorde des pardons aujourd'hui en vertu de la loi actuelle et suit un processus plus administratif que judiciaire. Une fois qu'une personne est condamnée pour un crime, qu'elle a purgé sa peine et attendu pendant la période nécessaire, le conseil accepte essentiellement sa demande. Il accepte tout simplement les demandes dans 98 p. 100 des cas. Je ne sais pas pourquoi il en refuse 2 p. 100. Est-ce que les intéressés n'attendent pas le temps nécessaire? Est-ce que la personne visée a été accusée

or her sentence and the expiration of the three-year or five-year waiting period? It could be all of those technical reasons rather than exercising any kind of judicial discretion.

In my opinion, subject to what Ms. Campbell or the justice lawyers might say about that 2 per cent, this is an administrative function, so there is no so-called balancing that goes on. It is essentially done when the criteria are met.

This bill recognizes that there is an impact upon victims that the old act never recognized. That is an evolutionary thing. I will not criticize the people who drafted the current act many years ago because, frankly, when you and I started practising law, victims were a fifth wheel in the whole process, not really necessary and often a nuisance was the general perception.

Over the last 30 years, that has changed dramatically, and I say for the better, and we recognize that a crime has been committed not only against the state but also against an individual, and that individual needs to be brought into the process in order for there to be an appropriate reconciliation. The state has its interests, and the victim has his or her rights. This tries to balance the entire system to give a new and stronger voice to the victim.

Certain types of crimes are committed by individuals who we recognize are difficult to rehabilitate. I do not speak from experience as much as I do from the literature and the witnesses I have heard over the years, especially serial offenders against children. That is why I think the original bill took that strong stand against those who commit sexual crimes against children especially.

It has been a difficult bill in terms of trying to balance these matters. I was quite convinced that the original Bill C-23 had an appropriate balance. I know one issue some of the opposition parties were very concerned about was the issue of banning a record suspension after the conviction of four indictable offences. I have to admit, that issue has caused me some concern as well.

What is the appropriate number of indictable offences? Should it be just a number of indictable offences? Should it be over a period of years that they have been committed? As you know yourself, a 20-year-old young man might commit 20 break-and-enters in the course of a short period of time. Bill C-23 would ban that pardon and that record suspension. Those are the kinds of concerns that were brought to the discussion when I worked with the other three parties.

Some of those issues have been deferred to the fall, and we will be able to determine whether the original framing of the proposed legislation was appropriate or whether there should be additional flexibility. I am much more open on that particular issue than I am on the issue of the sexual offences against children.

d'une infraction entre la fin de sa peine et l'expiration de la période d'attente de trois ou de cinq ans? Ce pourrait être pour des raisons techniques de ce genre plutôt que pour des raisons liées à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire des juges.

À mon avis, sous réserve de ce que pourrait dire Mme Campbell ou les avocats du ministère de la Justice au sujet des 2 p. 100 des cas, il s'agit d'une fonction administrative, donc il n'y a pas de soi-disant équilibre. Lorsque les critères sont respectés, c'est essentiellement accordé.

Le projet de loi tient compte du fait qu'il y a un impact sur les victimes, ce que ne faisait pas l'ancienne loi. Il s'agit d'une évolution. Je ne veux pas critiquer les gens qui ont rédigé la loi actuelle il y a nombre d'années parce que, en toute honnêteté, lorsque vous et moi avons commencé à pratiquer le droit, les victimes étaient la cinquième roue du carrosse dans le processus; elles n'étaient pas vraiment nécessaires et souvent les gens estimaient qu'elles étaient tout simplement embêtantes.

Au cours des 30 dernières années, la situation a changé considérablement, et à mon avis, pour le mieux. Nous reconnaissons qu'un crime a été commis non seulement contre l'État, mais aussi contre une personne et que cette personne doit être incluse dans le processus pour qu'il y ait une réconciliation appropriée. L'État défend ses intérêts et la victime, ses droits. Il s'agit d'équilibrer tout le système pour que la victime puisse, pour la première fois, se faire vraiment entendre.

Certains types de crime sont commis par des personnes qui, nous le savons, ont du mal à se réadapter. Je ne l'ai pas constaté moi-même, mais je me fie aux écrits et aux témoins que j'ai entendus au fil des années. Je pense notamment aux auteurs récidivistes de crimes contre les enfants. C'est pourquoi je pense que le projet de loi dans sa forme originale s'opposait fermement à ceux qui commettent des crimes de nature sexuelle, surtout contre les enfants.

Il a été difficile de trouver un équilibre entre ces questions dans ce projet de loi. J'étais convaincu que le projet de loi C-23 original présentait le bon équilibre. Certains partis d'opposition s'inquiétaient grandement de l'élimination de la possibilité d'une suspension du casier judiciaire après quatre condamnations d'infractions punissables par voie de mise en accusation. Je dois admettre que ce point m'a également préoccupé.

Quel est le bon nombre d'infractions punissables par voie de mise en accusation? Devrait-on indiquer un tel nombre? Devrions-nous plutôt songer au nombre d'années pendant lesquelles ces infractions ont été commises? Comme vous le savez, un jeune homme de 20 ans peut commettre 20 introductions par infraction pendant une courte période de temps. Dans un tel cas, le projet de loi C-23 éliminerait toute possibilité de pardon et de suspension du casier judiciaire. Voilà le genre de points dont on a discuté avec les trois autres partis.

Certaines de ces questions ont été remises à l'automne, et nous pourrions alors juger si le cadre original du projet de loi était le bon, ou si l'on devrait prévoir plus de souplesse. Je suis beaucoup plus ouvert à des changements sur ce point que sur celui des crimes sexuels contre les enfants.

I take a very strong stand against that. As a prosecutor, usually you find out how difficult it is to prosecute those kinds of offences, with the difficulty of putting children on the stand, not only the evidentiary problems but the psychological problems as well. You will often look at the child and ask yourself whether you will put a 5-year-old child on the stand to testify in these situations when the accused is offering a deal that he will plead out on some other less serious offence. Often those deals are made because of the concerns about the child. Therefore, I say when you get those convictions, society should deal with them very strictly.

Senator Wallace: Minister Toews, as you pointed out, the bill does place the onus on the applicant to satisfy the board that receiving a pardon would be a measurable benefit to the applicant that would sustain his rehabilitation in society as a law-abiding citizen. The onus is on the applicant. Is that a change from what currently exists? Why is that important?

Mr. Toews: It was not quite addressed in the old legislation, as I understood it. I see it as very important. If we see pardons or record suspensions as somehow being a process by which to assist in the rehabilitation, should the individual who is requesting this not demonstrate that it will assist in his or her rehabilitation?

I thought it a very necessary part of the process so that applicants do not simply think they have served their time and so are entitled to a pardon. Society says they are not entitled to it. They are entitled to make an application, but they must demonstrate that they are worthy of it. That is why the onus is placed upon the individual.

I think it is very much in keeping with individuals who no longer have the presumption of innocence working in their favour. Those individuals have been convicted; there is no presumption of innocence. In fact, the only presumption that exists is that they are guilty, that they have committed the offence and they deserve to have a record for the rest of their lives unless they can demonstrate that this pardon or record suspension will somehow assist in their rehabilitation, and the onus should be on them, not on society.

Senator Lang: When the bill was presented in the Senate, I was quite surprised to learn that there was minimum debate on the bill in the House of Commons for the public record. I am pleased to see the bill here so that at least it gets a public airing, and Canadians who are interested get to hear your point of view directly and review the bill and the technicalities of it.

I think it is past time that our justice system is reviewed. From this point of view, Canadians have learned that to have a pardon right now under existing legislation is just a rubber stamp. It has been quite a shock to Canadians.

I would like to go into another area, which is the parole board itself. The changes being made and the responsibility being given to it are significant. With this new responsibility, will the parole board be given new resources, or will it be able to cope with this added responsibility? Perhaps you can give us an overview of that.

Je prends une position très ferme à ce sujet. En tant que procureur, je sais à quel point il est difficile d'intenter des poursuites pour ce type d'infraction, car il est difficile de faire témoigner les enfants, à cause de problèmes psychologiques et liés à la preuve. On songe à l'enfant de cinq ans et on se demande si on veut qu'il témoigne alors que l'accusé est prêt à plaider coupable à une infraction moins grave. Souvent, on accepte de telles ententes pour le bien de l'enfant. Conséquemment, je crois que la société devrait traiter ce type de condamnation de façon très stricte.

Le sénateur Wallace : Monsieur le ministre Toews, comme vous l'avez mentionné, le projet de loi exige que le demandeur convainque la commission que l'octroi du pardon lui amènerait un avantage mesurable qui l'aiderait dans sa réhabilitation à titre de citoyen respectueux des lois. Le fardeau de la preuve repose donc sur les épaules du demandeur. Est-ce un changement par rapport à la situation actuelle? Pourquoi est-ce important?

M. Toews : Je ne crois pas qu'on en tenait vraiment compte dans l'ancienne loi. Je pense que c'est très important. Si les pardons ou la suspension du casier judiciaire est considéré comme un processus par lequel on facilite la réhabilitation, ne faudrait-il pas que la personne qui en fait la demande démontre comment le pardon l'aidera?

Je crois que c'est une partie essentielle au processus pour que les demandeurs ne pensent pas qu'ils aient droit à un pardon parce qu'ils ont purgé leur peine. La société ne leur dit pas qu'ils y ont droit. Ils ont droit de présenter une demande, mais ils doivent nous convaincre qu'ils méritent d'être pardonnés. Voilà pourquoi le fardeau de la preuve repose sur le demandeur.

Je pense que c'est logique puisque nous parlons de personnes qui ne profitent plus de la présomption d'innocence. Ces gens ont été condamnés; il n'y a plus de présomption d'innocence. En fait, la seule présomption, c'est qu'ils sont coupables, qu'ils ont commis une infraction et qu'ils méritent d'avoir un casier judiciaire pour le reste de leur vie à moins qu'ils puissent prouver que ce pardon ou cette suspension du casier judiciaire facilitera leur réhabilitation, et le fardeau de la preuve doit reposer sur eux et pas sur la société.

Le sénateur Lang : Lorsque le projet de loi a été présenté au Sénat, j'ai été assez surpris d'apprendre qu'il n'y a presque pas eu de débat à son sujet à la Chambre des communes. Je suis ravi que nous examinions le projet de loi afin qu'il y ait un débat public, et que les Canadiens qui s'y intéressent plus entendent votre point de vue directement et examinent le projet de loi et ses détails.

Je pense qu'il est temps de revoir notre système de justice. Les Canadiens pensent maintenant qu'en vertu des lois actuelles, l'octroi d'un pardon se fait automatiquement. Cela a été tout un choc pour les Canadiens.

J'aimerais parler d'un autre sujet, la Commission nationale des libérations conditionnelles elle-même. Les changements qu'on y apporte et les responsabilités qu'on lui donne sont importants. Avec ces nouvelles responsabilités, la commission recevra-t-elle de nouvelles ressources, comment fera-t-elle face à cet ajout de responsabilités? Peut-être pourriez-vous nous l'expliquer?

Mr. Toews: On your first point, the discussion we are having here today is very helpful for the remaining discussion that will take place in the fall. It is very important. Comments made here today by members of both parties have been helpful in helping me to formulate my thoughts as we go forward. I appreciate the efforts and the obvious work senators have put into considering this bill, and I want to thank each of you for that.

First, yes, the parole board will be given additional resources. Ms. Campbell will be able to talk about that at a later time.

Second, I also want to point out how highly qualified most of the members of the parole board are, if not all of them. Rigorous testing happens before an individual is eligible to be considered for appointment. Written tests and oral interviews are conducted. I am not sure who conducts them, but I think it is the chair and members of the parole board. It is a fairly high standard that is consistent with many of the judicial affairs committees that consider provincial judges or even federal judges.

I am glad to see there is a high standard that these individuals have to reach now that we are giving them additional, more quasi-judicial functions as opposed to simply administrative functions in this context.

The Chair: Minister Toews, thank you very much. We have covered a lot of ground in a short period of time, and we are grateful particularly because, as Senator Lang said, the House of Commons did not hold committee hearings on this bill.

Senator Baker: There is no second round for questions?

The Chair: Not with the minister. I am sorry; it is out of my hands. We are suspending until 1:30 this afternoon.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

The Chair: Honourable senators, we are resuming our study of Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act and to make consequential amendments to other Acts.

We are now pleased to welcome back to this committee on this bill, from the National Parole Board, Harvey Cenaiko, Chairperson; Ms. Shelley Trevethan, Executive Director General; and Denis Ladouceur, Director, Pardons and Clemency.

[Translation]

We would also like to welcome Mr. Denis Ladouceur, who is the Director of Pardon et Clémence. Welcome. We are delighted to have you here.

I believe that you have an opening statement, Mr. Cenaiko?

[English]

Harvey Cenaiko, Chairperson, National Parole Board: Thank you for inviting me to speak to members of the committee today. Given that I appeared before you recently on another bill, you are

M. Toews : En ce qui concerne votre premier point, la discussion que nous avons aujourd'hui sera très utile pour les discussions qui suivront à l'automne. C'est très important. Les commentaires faits aujourd'hui par les sénateurs des deux partis m'aideront à formuler mes idées. J'apprécie les efforts et le sérieux évidents que les sénateurs mettent à examiner ce projet de loi, et je vous en remercie tous.

Premièrement, oui, la Commission nationale des libérations conditionnelles recevra des ressources additionnelles. Mme Campbell pourra vous en parler plus tard.

Deuxièmement, je veux souligner la haute compétence dont font preuve la plupart des membres de la commission, sinon tous. Chaque candidat fait l'objet de tests rigoureux, il y a de tests écrits et des entrevues. Je ne suis pas certain qui s'en occupe, mais je crois que c'est le président et les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. C'est une exigence assez élevée qui correspond à celle de nombreux autres comités des affaires juridiques qui examinent la candidature de juges provinciaux ou même fédéraux.

Je suis ravi de savoir que ces personnes répondent à cette exigence élevée puisque nous leur donnons des pouvoirs supplémentaires, presque quasi-judiciaires, alors qu'ils remplissaient avant des fonctions simplement administratives.

La présidente : Monsieur le ministre Toews, merci beaucoup. Nous avons couvert beaucoup de terrain dans une courte période de temps, et nous vous en sommes particulièrement reconnaissants, car comme le sénateur Lang l'a dit, les comités de la Chambre des communes n'ont pas tenu d'audience au sujet de ce projet de loi.

Le sénateur Baker : Il n'y aura pas une deuxième série de questions?

La présidente : Pas avec le ministre. Je suis désolée; ce n'est pas moi qui l'aie décidé. Nous suspendons la séance jusqu'à 13 h 30.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

La présidente : Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres lois en conséquence.

Nous sommes ravis de revoir en comité au sujet de ce projet de loi, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Harvey Cenaiko, président; Mme Shelley Trevethan, directrice générale exécutive; et Denis Ladouceur, directeur, Clémence et pardon.

[Français]

Nous accueillons également M. Denis Ladouceur, qui est directeur, Pardon et Clémence. Bienvenue. Nous sommes ravis de vous revoir.

Je pense que vous avez une déclaration à faire, monsieur Cenaiko?

[Traduction]

Harvey Cenaiko, président, Commission nationale des libérations conditionnelles : Je vous remercie de m'avoir invité à m'adresser aux membres du comité aujourd'hui. Comme j'ai comparu très

aware of my background and experience within the criminal justice system. Therefore, I will launch directly into the substance of my presentation.

To assist you in your study of Bill C-23A, I will provide a brief overview of the existing system, its objectives and its outcomes. Throughout my remarks, I will also address some of the issues and questions that have emerged publicly over the last two months about the pardons program. Finally, I will share with you some of the ways the bill would impact the board's operations, should Bill C-23A receive Royal Assent. We have provided handouts, including statistical information and sample pardon application guides.

As you may know, the granting of pardons to individuals with criminal records is not unique to Canada. Other jurisdictions, including Australia, New Zealand, the United Kingdom, Belgium and Germany, have pardon systems in place that share the same broad objectives. Each system, of course, has its own set of rules and eligibilities.

Here in Canada, the current pardon system was introduced 40 years ago. The fundamental principle underpinning the system has not changed since that time. The aim is to reduce the barriers and stigmas faced by an individual with a criminal record if he can demonstrate a commitment to live as a law-abiding citizen. The program has a dual benefit: to assist the individual to move forward in his rehabilitation and to enhance the safety of communities by motivating the individual to remain crime free and to maintain good conduct.

Since the pardon program was introduced, interest in securing a pardon has grown. This is in part because the number of Canadians with criminal records has increased. Also, more scrutiny is placed on an individual's past when applying for a job, securing a loan, volunteering in the community, getting certain licences or furthering an education.

According to the 2006 Census, approximately 3.3 million Canadians have a criminal record. More than 400,000 Canadians have received a pardon, representing approximately 10 per cent of Canadians with criminal records. A small number of pardons have been revoked over the years. The vast majority, about 97 per cent, remain in force.

I will speak about grant rates and revocations later in my presentation, as this topic has been the subject of considerable public interest and comment.

First, I would like to give you a few definitions and briefly outline the mechanics of the current process.

The National Parole Board is the only organization that can issue, grant, deny, revoke or cease a pardon under the Criminal Records Act. Each of these words has a specific meaning under the

récemment devant le comité pour un autre projet de loi, vous êtes déjà au courant du bagage de connaissance et de l'expérience que j'ai acquis au sein du système de justice pénale. Je vais donc tout de suite entrer dans le vif du sujet de mon exposé.

Pour vous aider dans votre étude du projet de loi C-23A, j'entends d'abord vous donner un bref aperçu du système en place, ainsi que de ses objectifs et de ses résultats. Je compte aussi, au fil de mon exposé, aborder certaines des questions et des préoccupations qui ont ressorties de la réaction du public concernant le programme du pardon au cours des deux derniers mois. Puis, pour terminer, je vais vous faire part de quelques-uns des effets qu'aurait le projet de loi C-23A sur les activités de la commission s'il recevait la sanction royale. Nous vous avons distribué quelques documents, qui comprennent des renseignements statistiques, de même qu'un exemplaire du guide pour la demande de pardon.

Comme vous le savez sans doute, l'octroi de pardon à des personnes qui ont un casier judiciaire n'est pas unique au Canada. Nombre de pays, y compris l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Allemagne ont un régime de pardon dont les objectifs globaux sont sensiblement les mêmes que le nôtre. Chaque régime est, bien entendu, assorti de ses propres règles et exigences.

Ici, au Canada, le régime de pardon actuel a été instauré il y a 40 ans. Le principe fondamental qui le sous-tend n'a pas changé depuis ce temps. L'objectif est d'amoindrir les obstacles et l'opprobre associés au fait d'avoir un casier judiciaire pour les personnes qui sont à même de démontrer qu'elles peuvent mener leur existence en tant que citoyens respectueux des lois. Le programme présente un double avantage : il favorise la réadaptation des personnes concernées et il contribue à accroître la sécurité dans les collectivités en motivant ces personnes à mener une vie honnête et à adopter une bonne conduite.

Depuis l'instauration du programme de pardon, on s'intéresse davantage à ce processus. Cela s'explique, en partie, par le fait qu'on assiste à une augmentation du nombre de Canadiens qui ont un casier judiciaire. On constate, en outre, que le passé des personnes est examiné plus attentivement lorsqu'il est question de postuler pour un emploi, de demander un prêt, de faire du bénévolat, d'obtenir certains permis ou de poursuivre ses études.

D'après les chiffres du recensement de 2006, quelque 3,3 millions de Canadiens ont un casier judiciaire. Plus de 400 000 Canadiens ont obtenu un pardon, ce qui représente environ 10 p. 100 des Canadiens ayant un casier judiciaire. Un petit nombre de pardons ont été révoqués au fil des ans. La plupart des pardons octroyés, environ 97 p. 100, demeurent en vigueur.

J'aborderai les taux d'octroi et de révocation du pardon un peu plus tard dans mon exposé, car il s'agit là d'un sujet qui a suscité un intérêt et une réaction considérables de la part de la population.

Pour commencer, j'aimerais vous éclairer sur quelques définitions et succinctement vous décrire les rouages du processus actuel.

La Commission nationale des libérations conditionnelles est la seule organisation habilitée à délivrer, octroyer, refuser, révoquer ou annuler un pardon en vertu de la Loi sur le casier judiciaire. Chacun

act. For instance, a pardon for summary offences is issued, whereas a pardon for an indictable offence is granted, reflecting that they are processed differently. The word "pardon" also has a specific meaning. Many people tend to use the words "pardon" and "clemency" interchangeably, but in Canada there is a difference.

Briefly, the Royal Prerogative of Mercy, or RPM, is a discretionary power based on the ancient right of the British monarch to grant clemency. In Canada, this is exercised by the Governor General or the Governor-in-Council.

Individuals who are not eligible for a pardon under the Criminal Records Act may choose to seek clemency; however, clemency is granted rarely and only in deserving cases involving federal offences. There must be clear evidence of substantial injustice or undue hardship that is disproportionate to the nature and seriousness of the offence committed and more severe than for other individuals in similar situations.

Clemency is not a way to circumvent other existing legislation. The role of the board in clemency cases is to review applications, conduct investigations at the direction of the Minister of Public Safety, and to make recommendations to the minister regarding whether to grant the clemency requests. In the past five years, five individuals were granted clemency under the RPM, though many more have applied.

The bill before you today deals with pardons and not clemency. Still, it is reasonable to expect that the proposed legislation, if passed, will result in more applications to the National Parole Board for clemency. This will have an impact on our resources, though it is too early to know the extent.

Now I will turn back to the current pardon system. Before a person who has been convicted of an offence under a federal act or regulation can apply for a pardon, he must first carry out his sentence. All imprisonment and conditional release periods must be completed, all fines must be paid, and any probation orders must be satisfied. This means, of course, that offenders serving life and indeterminate sentences are not eligible for a pardon under the Criminal Records Act.

Once a sentence is complete, the person must also wait for a specific period of time before applying, which is three years for summary convictions and five years for indictable convictions. A person can apply if he is living outside of Canada.

de ces mots a un sens bien précis au regard de la loi. Par exemple, pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, le pardon est délivré, ce qui indique que la demande est traitée différemment. Le terme « pardon » a lui aussi un sens particulier. Bien des gens ont tendance à parler indistinctement de « pardon » ou de « clémence », mais au Canada, il existe une différence entre ces concepts.

En bref, la prérogative royale de clémence est un pouvoir discrétionnaire qui a son origine dans l'ancien pouvoir des monarques britanniques de gracier leurs sujets. Au Canada, des pouvoirs analogues ont été conférés au gouverneur général ou au gouverneur en conseil.

Les personnes qui ne sont pas admissibles au pardon selon les conditions prescrites par la Loi sur le casier judiciaire peuvent choisir de présenter une demande de clémence; il faut cependant savoir que la clémence est accordée rarement et uniquement dans les cas où le bien-fondé de la demande a été établi et où il est question d'infractions à des lois fédérales. Il faut clairement établir qu'il y a eu injustice ou que la sévérité du châtiment est disproportionnée par rapport à la nature et à la gravité de l'infraction commise et est plus importante que pour d'autres personnes se trouvant dans une situation semblable.

L'exercice de la clémence n'a pas pour objet de contourner d'autres dispositions législatives. Le rôle de la commission en ce qui concerne la clémence consiste à examiner les demandes, à effectuer les enquêtes ordonnées par le ministre de la Sécurité publique et à formuler des recommandations au ministre en vue de l'éventuel exercice de la prérogative royale de clémence. Au cours des cinq dernières années, cinq personnes se sont vu accorder la clémence, bien que nombre d'autres aient présenté une demande dans ce sens.

Le projet de loi sur lequel vous êtes aujourd'hui appelés à vous pencher traite du pardon, et pas de clémence. Il est néanmoins raisonnable que l'on anticipe, advenant l'adoption de la loi proposée, une augmentation du nombre de demandes de clémence adressées à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cela aurait une incidence sur nos ressources, mais il est trop tôt pour en déterminer l'ampleur.

Permettez-moi de revenir au régime de pardon actuel. Avant qu'une personne condamnée pour une infraction à une loi fédérale ou à ses règlements puisse présenter une demande de pardon, elle doit purger la totalité de la peine qui lui a été imposée. Cette personne doit d'abord avoir purgé l'ensemble de sa peine d'emprisonnement, achevé toutes les périodes de liberté sous conditions, payé toutes les amendes et satisfait à toutes les conditions de l'ordonnance de probation. Cela signifie, bien évidemment, que les délinquants condamnés à perpétuité ou à des peines d'une durée indéterminée ne sont pas admissibles au pardon en vertu de la Loi sur le casier judiciaire.

Une fois que la peine a été purgée, la personne doit également attendre pendant une période déterminée avant de présenter sa demande, cette période d'attente est de trois ans si la personne a été reconnue coupable par procédure sommaire et de cinq ans si elle a été reconnue coupable par voie de mise en accusation. Il est possible de présenter une demande de pardon même si l'on vit à l'extérieur du Canada.

There is no significant advantage to filing a pardon application through a private sector pardon company. The board treats all applications the same way. It is less costly for an individual to follow the straightforward application steps on his own and deal directly with the board.

A person has to obtain a copy of his criminal record, verified by fingerprints from the RCMP. This typically costs \$25. The applicant must also obtain a current local police records check. The police are given an opportunity to provide further information or comments at this stage on the application form for the board to consider. The board relies on the quality of information it receives from police and other sources at all stages of the process.

The applicant then submits his completed application to the board, along with a \$50 processing fee. The board retains \$35 of that amount, and the RCMP receives \$15 for the work they undertake in the process. Only the fees of applications accepted for processing are kept.

What exactly is the effect of a pardon? In practice, a pardon means an individual's criminal record is kept separate and apart from other criminal records. All information about the conviction is taken out of the Canadian Police Information Centre, CPIC, database and cannot be disclosed without approval from the Minister of Public Safety. This applies only to records kept within federal departments and agencies; however, provincial and municipal law enforcement agencies generally cooperate by restricting access to records. The records of sex offenders are flagged in the CPIC system to ensure a pardon is not used as a shield to access new victims.

I spoke earlier about why an individual may need a pardon: to secure employment and reduce reliance on social programs, to get a licence and start a business, or to get a loan, for example. A pardon also has limitations. For instance, many foreign countries, including the United States, do not recognize a Canadian pardon. A pardon does not guarantee entry or visa privileges to another country, and a pardon will not cancel driving or firearms prohibition orders.

As I mentioned earlier, by law, a pardon for a summary conviction and a pardon for an indictable conviction are processed differently. Pardons for summary convictions are

Il n'y a pas davantage réel à passer par une entreprise du secteur privé pour présenter sa demande de pardon. La commission accorde la même attention à toutes les demandes qu'elle reçoit. Il s'avère donc moins coûteux de tout simplement suivre soi-même les étapes proposées aux fins d'une telle demande et de traiter directement avec la commission.

L'intéressé doit ensuite envoyer ses empreintes digitales afin d'obtenir une copie de son casier judiciaire de la GRC. Cela coûte habituellement 25 \$. Il faut également demander une vérification des dossiers de la police locale. La police a alors, à cette étape du processus, l'occasion de fournir sur le formulaire de demande toute information additionnelle ou observations qu'elle voudrait que la commission prenne en considération. Celle-ci s'appuie en effet sur les renseignements de qualité qu'elle reçoit de la police et d'autres sources aux diverses étapes du processus.

Le demandeur peut enfin soumettre à la commission toute la documentation requise ainsi que les frais de 50 \$ exigés pour le traitement de cette demande. De ce montant, 35 \$ reviennent à la commission tandis que la GRC reçoit les 15 \$ restant pour le travail qu'elle a effectué dans le cadre du processus. Seul le paiement pour les demandes retenues à des fins de traitement est encaissé.

Quels sont les effets du pardon exactement? Concrètement, le pardon permet que le casier judiciaire de la personne réhabilitée soit gardé à part des autres casiers judiciaires. Toutes les informations touchant la condamnation sont donc retirées de la base de données du Centre d'information de la police canadienne, le CIPC, et ne peuvent être divulguées qu'avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique. Ces exigences ne s'appliquent qu'aux dossiers détenus par les ministères et les organismes fédéraux; cependant, les organismes provinciaux et municipaux d'application de la loi acceptent en général d'agir dans le même sens en limitant l'accès à leurs dossiers concernant les personnes réhabilitées. Les dossiers des délinquants sexuels sont toutefois marqués d'un indicateur dans le système du CIPC afin que le pardon ne serve pas à protéger les personnes qui se chercheraient de nouvelles victimes.

Un peu plus tôt, j'ai fait référence aux circonstances qui pourraient expliquer qu'une personne ait besoin d'un pardon : se trouver du travail et ainsi réduire sa dépendance à l'égard des programmes sociaux, se faire accorder une licence et démarrer son entreprise, ou contracter un prêt, par exemple. Or, le pardon a aussi des limites. Par exemple, de nombreux pays étrangers, y compris les États-Unis, ne reconnaissent pas le pardon obtenu au Canada. Ainsi, le fait de s'être fait octroyer ou délivrer un pardon ne garantit pas de privilèges d'entrée ou de visa pour un autre pays, et cela n'annule pas non plus les ordonnances d'interdiction de conduire ou de posséder une arme à feu.

Comme je l'ai mentionné un peu plus tôt, selon les exigences de la loi, le traitement d'une demande de pardon pour une infraction punissable par procédure sommaire et d'une autre pour une

non-discretionary. The board must issue a pardon to an applicant after he has satisfied his sentence, complied with the waiting period and remained crime free.

In terms of pardons for indictable convictions, the Criminal Records Act specifies that the board may grant a pardon if the applicant has satisfied his sentence, has remained crime free for five years and has been of good conduct. Good conduct is behaviour that is consistent with and demonstrates a law-abiding lifestyle. The board grants a pardon when there is no evidence from law enforcement agencies that the individual has been involved in suspected or alleged criminal behaviour since his last conviction. Investigations include information exchanges with courts and local, national and international police services; verification of police databases; and any additional investigations as required for the board member to make a decision on a particular case. The board heavily depends on information sharing with our criminal justice partners.

The information received can sometimes include incidents that resulted in a charge that was subsequently withdrawn, any record of absolute or conditional discharge, convictions under provincial statutes, alleged criminal behaviour, information from victims, applicant representations, et cetera. In the case of sex offences prosecuted by indictment, the board makes additional inquiries with police services.

Under law, the board must consider all relevant, reliable and persuasive information received. If the board receives information about suspected or alleged criminal behaviour, it considers the information and determines whether the pardon should be granted or denied.

Decisions are made by one board member, unless the applicant has been convicted of a sex offence prosecuted by way of indictment, in which case two board members will make the decision. The chairperson also has the discretion to have any pardon application reviewed by more than one board member.

If a person is denied a pardon, he can reapply after one year.

If a pardon recipient is convicted of a new offence, the pardon automatically falls away and the criminal record is reactivated. If there is evidence that the individual was not of good conduct, the board may also revoke the pardon.

infraction punissable par voie de mise en accusation se fait différemment. Le traitement de la demande de pardon pour une infraction punissable par procédure sommaire s'effectue au moyen d'un processus non discrétionnaire. La commission doit délivrer le pardon au demandeur après que celui-ci a purgé la totalité de sa peine, que la période d'attente obligatoire est écoulée et que le demandeur est parvenu à mener une vie exempte de crime.

Quant au traitement de la demande de pardon pour une infraction punissable par voie de mise en accusation, la Loi sur le casier judiciaire précise que la commission peut octroyer le pardon s'il a été établi que le demandeur a purgé l'ensemble de sa peine, qu'il n'a pas été condamné pour aucune infraction pendant la période d'attente de cinq ans et qu'il a adopté une bonne conduite. On entend par bonne conduite un comportement qui témoigne du respect des lois et qui cadre avec un style de vie honnête. La commission octroie donc le pardon lorsque les organismes d'application de la loi n'ont pas de preuve que la personne concernée a été impliquée dans des agissements criminels soupçonnés ou présumés depuis sa dernière condamnation. Les enquêtes menées à cet égard comprennent l'échange d'informations avec les tribunaux et les services de police locaux, nationaux et internationaux; la vérification des bases de données de la police ainsi que toute autre vérification qui s'avérerait nécessaire pour permettre aux commissaires de prendre une décision dans un cas donné. La commission est largement tributaire de ces échanges d'informations avec ses partenaires au sein du système de justice pénal.

L'information reçue concerne parfois des incidents ayant donné lieu à une accusation retirée par la suite, une absolution inconditionnelle ou conditionnelle, des condamnations en vertu des lois provinciales, des allégations de comportement criminel, des renseignements obtenus par des victimes, d'observations du demandeur, et cetera. Dans le cas d'infractions d'ordre sexuel punissables par voie de mise en accusation, la commission procède à des vérifications supplémentaires auprès des services de police.

La loi exige que la commission tienne compte de tous les renseignements pertinents, fiables et convaincants fournis. Si la commission reçoit de l'information sur des allégations ou des soupçons d'activités criminelles, elle doit prendre cette information en considération et déterminer s'il convient d'accorder ou de refuser le pardon.

Les décisions sont prises par un seul commissaire, à moins que le demandeur ait été reconnu coupable d'une infraction d'ordre sexuel punissable par voie de mise en accusation; dans un tel cas, la décision est prise par deux commissaires. Le président a aussi le pouvoir d'ordonner qu'une demande de pardon soit examinée par plus d'un commissaire.

La personne dont la demande de pardon est rejetée peut présenter une nouvelle demande après un an.

Si un réhabilité est déclaré coupable d'une nouvelle infraction, le pardon est automatiquement sans effet et son casier judiciaire est réactivé. Et s'il existe des preuves d'une éventuelle mauvaise conduite, la commission est en droit de révoquer le pardon.

To give you a sense of processing activity, volumes and outcomes, I will share some statistics from the 2009-10 fiscal year. That year, the board received just over 32,000 applications. Of these, the board accepted almost 25,000 for processing. This means about 7,000 were ineligible or incomplete or were withdrawn.

It is not accurate to say the board pardons virtually all applicants. First, there is a degree of self-selection that takes place, meaning that the kind of individuals who apply tend to be the ones who are actually eligible. Even then, the board generally rejects out of hand approximately 25 per cent of the applications that come in.

In 2009-10, the board issued almost 8,000 pardons to individuals who had a criminal record for summary offences. As you know, summary offences are less severe than indictable offences and are typically punishable by a fine of up to \$5,000 or six months' jail or both. The vast majority of offences are drinking and driving, assault, theft and drug-related crimes.

The board also granted over 16,000 pardons to individuals with criminal records for indictable offences. As with summary offences, the vast majority are for drinking and driving, assault, theft and drug-related crimes.

In 2009-10, the board denied a total of 425 applicants who were seeking a pardon for indictable offences. The board denied them because the applicants were found not to be of good conduct.

That same year, almost 900 pardons were revoked or ceased in 2009-10. These pardons may have been issued or granted at any time in the past 40 years. Pardons are revoked if a person is convicted of a summary offence, the person is no longer of good conduct or the board learns that a false statement was made when the person applied. A pardon can be ceased if a person is convicted of another crime or if the person was not eligible for a pardon when it was first granted or issued to him.

I will end my description of our operations here and focus on certain key issues of possible interest to the committee. I will also expand on what the proposed amendments to the Criminal Records Act would mean for the board.

The most significant change for the board under Bill C-23A would be the requirement to determine whether the granting of a pardon for a serious offence would bring the administration of justice into disrepute. This measures different factors than good behaviour in the community since an offender's last conviction.

J'aimerais maintenant vous donner un aperçu de nos activités de traitement des demandes, de la quantité de demandes reçues et des résultats obtenus en vous fournissant quelques statistiques pour l'exercice financier 2009-2010. Au cours de l'exercice en question, la commission a reçu un peu plus de 32 000 demandes. La commission a accepté de traiter presque 25 000 d'entre elles. Cela veut dire qu'environ 7 000 demandes reçues étaient inadmissibles, incomplètes ou ont été retirées.

Il est inexact de dire que la commission accorde le pardon à presque tous les demandeurs. Premièrement, il y a un certain degré d'autosélection, parce que les personnes qui présentent une demande sont la plupart du temps celles qui sont admissibles. Malgré cela, la commission rejette généralement dès le départ environ 25 p. 100 des demandes qu'elle reçoit.

En 2009-2010, la commission a accordé presque 8 000 pardons à des personnes qui avaient un casier judiciaire en raison d'infractions punissables par procédure sommaire. Comme vous le savez, ces infractions sont moins graves que les infractions punissables par voie de mise en accusation et entraînent normalement l'imposition d'une amende allant jusqu'à 5 000 \$ ou d'une peine d'incarcération d'au plus six mois, ou encore les deux. Dans la vaste majorité des cas, il s'agit de condamnations pour conduite avec facultés affaiblies, de voies de fait, de vols ou d'infractions liées à la drogue.

La commission a aussi octroyé plus de 16 000 pardons à des personnes qui avaient un casier judiciaire en raison d'infractions punissables par voie de mise en accusation. Comme c'est le cas pour les infractions punissables par procédure sommaire, il s'agit, dans la vaste majorité des cas, de condamnations pour conduite avec facultés affaiblies, de voies de fait, de vols ou d'infractions liées à la drogue.

En 2009-2010, la commission a rejeté au total 425 demandes de personnes qui demandaient un pardon pour des infractions punissables par voie de mise en accusation. La commission les a rejetées parce qu'elles n'étaient pas convaincues de la bonne conduite des demandeurs.

Pendant la même année, presque 900 pardons ont été révoqués ou déclarés sans effet. Ces pardons avaient été délivrés ou octroyés à un moment donné au cours des 40 dernières années. Le pardon est révoqué si le réhabilité est condamné pour une infraction punissable par procédure sommaire, s'il a cessé de bien se conduire ou si la commission apprend qu'il a eu une déclaration inexacte lors de la demande. Le pardon peut être déclaré sans effet si le réhabilité est condamné pour un autre crime ou s'il n'était pas admissible au pardon lorsqu'il lui a été octroyé ou délivré.

Je mets fin ici à la description de nos activités pour me concentrer sur certaines questions clés qui pourraient présenter un intérêt pour les membres du comité. Je vais aussi expliquer ce que les modifications proposées à la Loi sur le casier judiciaire signifieraient pour la commission.

Pour la commission, la modification la plus importante proposée par le projet de loi C-23A serait la nécessité de déterminer si l'octroi d'un pardon pour une infraction grave serait susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. Ce critère fait intervenir d'autres facteurs que la bonne conduite dans

Board members will determine this by assessing the nature, the gravity and duration of the offence; the circumstances of the offence; and the criminal history of the applicant.

All board members are highly trained in decision making involving complex cases. Any board member may be called upon to make a pardon decision, though most are currently made by members of the appeal division here in Ottawa. Members will require additional training in the new criteria for decision making as set out in the new legislation. This increased discretion will increase the complexity of our decision making and will require additional resources. The government has stated that it will seek to have applicants bear the full cost of the pardons program.

Another new requirement under Bill C-23A will be for applicant to satisfy the board that the pardon would provide a measurable benefit to the applicant and sustain his rehabilitation into society as a law-abiding citizen. We will modify our operations to take this new information into account.

The bill would also introduce modifications to the waiting periods for certain offences. A person would be ineligible for ten years instead of five if he had committed an indictable sex offence, manslaughter or a personal injury offence described in section 752 of the Criminal Code. Also, a person will be ineligible for five years instead of three if he had committed a sexual offence tried summarily. Again, we will modify our operations to take these new eligibility periods into account as we process files.

When it comes to applications from individuals who committed serious offences, including indictable sex offences, the board performs additional inquiries with our criminal justice partners. Under the new legislation, the board will be able to perform more rigorous assessments of sexual offenders who have been tried summarily.

Turning to matters of accountability and transparency, the purpose of the process is not to retry an individual, nor is it to hold another parole hearing. The current law intends for an eligible applicant to account for his good conduct in order to formally progress to the next stage in his rehabilitation.

Society in turn benefits from a net gain in the form of crime-free behaviour. Given the nature of the exercise, it stands to reason that the personal information of the applicant is protected under both the Criminal Records Act and the Privacy Act. Divulging that an applicant has applied for or has received a pardon, thereby revealing a conviction, would defeat the purpose of the pardon. However, keeping with the intent of the pardon

la collectivité depuis la dernière condamnation du délinquant. Pour prendre une telle décision, les commissaires tiendront compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que de la durée de sa perpétration, des circonstances entourant la perpétration de l'infraction ainsi que des antécédents criminels du demandeur.

Tous les commissaires sont adéquatement formés pour prendre des décisions dans des cas complexes. Tous les commissaires peuvent être rappelés à rendre une décision concernant un pardon, bien que la plupart d'entre elles soient actuellement examinées par des commissaires de la Section d'appel ici à Ottawa. Il faudra fournir aux commissaires de la formation supplémentaire sur les nouveaux critères décisionnels énoncés dans la nouvelle loi. Ce pouvoir discrétionnaire accru augmentera la complexité et la prise de décision et nécessitera des ressources supplémentaires. Le gouvernement a fait savoir qu'il verrait à ce que les demandeurs assument la totalité des coûts du programme de pardon.

Le projet de loi C-23A exige également que les demandeurs convainquent la commission que l'octroi du pardon apporterait au demandeur un bénéfice mesurable et soutiendrait sa réadaptation en tant que citoyen respectueux des lois au sein de la société. Nous modifierons notre façon de procéder pour tenir compte de ce nouveau facteur.

Le projet de loi modifie également les périodes d'attente pour certaines infractions. La période d'inadmissibilité sera de dix ans au lieu de cinq pour les personnes qui ont commis une infraction sexuelle punissable par voie de mise en accusation, des voies de fait ou des sévices graves à la personne visée à l'article 752 du Code criminel. De plus, les personnes qui ont commis une infraction sexuelle punissable par voie de procédure sommaire seront inadmissibles pendant cinq ans au lieu de trois. Je souligne encore une fois que nous modifierons nos façons de procéder pour prendre en compte les nouvelles périodes d'inadmissibilité lors du traitement des dossiers.

Dans le cas des demandes présentées par des délinquants sexuels qui ont commis des crimes graves ou des infractions sexuelles punissables par voie de mise en accusation, la commission procède à des vérifications supplémentaires auprès de ses partenaires du système de justice pénale. En vertu des nouvelles dispositions législatives la commission pourra aussi procéder à une évaluation plus rigoureuse du dossier des délinquants sexuels qui ont fait l'objet d'une poursuite par procédure sommaire.

Pour ce qui est des principes de responsabilité et de transparence, l'objet du processus du pardon n'est pas de faire subir un nouveau procès au demandeur ni de tenir une nouvelle audience de libération conditionnelle. L'objectif de la loi actuelle est de permettre à une personne admissible de rendre compte de sa conduite pour atteindre une nouvelle étape de sa réadaptation.

En retour, l'avantage immédiat pour la société est que la personne adopte un comportement respectueux des lois. Étant donné la nature de l'exercice, il est logique que les renseignements personnels sur la personne soient protégés par la Loi sur le casier judiciaire et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le fait de révéler qu'une personne a présenté une demande ou a obtenu un pardon, ce qui correspond à révéler

system, mechanisms are in place to safeguard society by nullifying a pardon if he is convicted of a new offence or additional information about his conduct is brought to light.

The board also ensures it is accountable under the law by considering all reliable and persuasive information and for making decisions when it grants or denies a pardon. Under the current system, victim information is taken into account by board members as part of their assessment of a file. Any impact statements or letters of complaint contained within a file are made available to board members. This information is forwarded to the board and held on file for assessing good conduct as the pardon application is in process. In addition, under the proposed legislation, victim information and nature of the crime will be considered by board members when they assess the merit of a request.

Before I end my remarks and take your questions, as you know, our role as a tribunal requires us to retain our neutrality and rely on evidence-based approaches in our work. The board is not an advocacy body; we exist to apply the law. Given the nature of our business, we understand why we may come under public scrutiny and receive criticism. Nevertheless, our focus will always remain on fulfilling our duties under the law in the manner that Parliament expects. The board will adapt to changes to the law when they are put in force. Laws change over time to reflect changes in society. We will continue to aim for the highest quality in our decision making and strive to make our operations as effective and efficient as possible, always in the service of Canadians.

I would be more than willing to answer any questions you may have.

The Chair: Thank you very much indeed. That was very helpful.

Senator Baker: First, this bill will add a whole new area of adjudication to the National Parole Board. I am sure you would agree with that. In determining whether a pardon shall be granted, there are three places in this bill that reference the standard of "would bring the administration of justice into disrepute."

Have you made plans for dealing with this new type of adjudication that you are about to make? Have you actually sat down and decided how many lawyers you will hire and how you will carry out the new adjudication process?

Mr. Cenaiko: That is a very good question, Senator Baker. The board is made up of members of the community who come from varied backgrounds. They are appointed by the Minister of Public

qu'elle a été condamnée, irait à l'encontre de l'objectif du pardon. Cependant, conformément à l'objectif du régime de pardon, des mécanismes sont en place pour protéger la société, car on peut déclarer sans effet un pardon si la personne est reconnue coupable d'une nouvelle infraction ou si d'autres informations sur sa conduite émergent.

La commission s'acquitte de l'obligation de rendre compte prévue par la loi en tenant compte de tous les renseignements fiables et convaincants et en produisant une décision lorsqu'elle octroie ou refuse un pardon. Selon le régime actuel, les renseignements obtenus des victimes sont pris en compte par les commissaires lorsqu'ils évaluent un dossier. Toute déclaration de la victime ou lettre de plainte contenue dans le dossier est fournie aux commissaires. Cette information est transmise à la commission et conservée au dossier pour permettre de vérifier la bonne conduite du demandeur si la demande de pardon est traitée. De plus, conformément au projet de loi, les commissaires prendront en considération l'information reçue des victimes et la nature du crime au moment d'évaluer le bien-fondé d'une demande.

Avant de mettre fin à mes remarques et de répondre à vos questions, j'aimerais ajouter que, comme vous le savez, notre rôle de tribunal nous oblige à rester neutres et à utiliser, dans le cadre de notre travail, une approche fondée sur des informations factuelles. La commission n'est pas un organisme de revendication; nous existons pour appliquer la loi. Étant donné la nature de nos activités, nous comprenons pourquoi nous pouvons attirer l'attention du public et être la cible de critiques. Néanmoins, notre principal objectif sera toujours de remplir le mandat que nous confie la loi, comme le Parlement s'attend à ce que nous le fassions. La commission s'adaptera aux nouvelles dispositions législatives lorsqu'elles seront en vigueur. Les lois sont modifiées avec le temps pour rendre compte des changements observés dans la société. Nous continuerons de tenter de rendre les décisions les plus judicieuses possible et nous nous efforcerons d'être aussi efficaces et efficaces que possible dans le cadre de nos activités, toujours au service des Canadiens.

Je serai maintenant plus que ravi de répondre à toutes vos questions.

La présidente : Merci beaucoup. C'était très utile.

Le sénateur Baker : D'abord, ce projet de loi ajoutera une nouvelle ère en matière de la décision arbitrale à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je suis certain que vous seriez d'accord avec cette déclaration. Afin de déterminer si un pardon sera oui ou non accordé, la phrase « susceptible de déconsidérer l'administration de la justice » est mentionnée trois fois dans le projet de loi.

Avez-vous considéré comment composer avec ce nouveau processus de décision arbitrale que vous êtes sur le point d'entamer? Avez-vous réfléchi au nombre d'avocats qu'il faudrait embaucher et à la façon d'exécuter ce nouveau processus de décision arbitrale?

M. Cenaiko : C'est une très bonne question, sénateur Baker. Le conseil est composé de membres de la collectivité issus de différents milieux. Ils sont nommés par le ministre de la Sécurité publique. La

Safety. On our board, we have lawyers, school teachers, nurses, police officers, corrections officers, psychologists, psychiatrists, and they are all from varied backgrounds.

We have worked with Public Safety Canada and the minister this spring on looking at and providing the minister's office with some advice, operationally for us, because there is major change within the present law and the new law. In doing that, we have been preparing for the new legislation, because we worked with the draft. Our board members will need additional training in the areas, as you mentioned.

The present legislation has very simple tests. The new legislation will ensure that we will have to examine activities beyond good conduct — the offence itself and the measurable benefit to the applicant of a pardon to sustain his or her rehabilitation. The applicant will have to provide that in writing. We will have to look at the nature, the gravity, the seriousness and the duration of the offence.

Those are issues that we use and look at during a parole hearing. However, these are not parole hearings. We are not assessing the risk of an individual's being let out of an institution. However, as we examine an individual prior to granting or denying a pardon, we want to ensure that that portion of that rehabilitation has been completed and that the person is an upstanding member of society. As I mentioned last week, our role is to ensure we protect society, as well. We want to ensure that when we are assessing individuals and assessing the new legislation or the new tools that will be provided in this proposed legislation our board members are trained. In addition to that, we want to ensure they will meet the new legislative requirements that will come with this bill's enactment.

Senator Baker: Before I ask the second question, something has been on my mind about the discussion of this bill in the House of Commons and in the media. References have been made to Karla Homolka. The reference has been made that on July 5, 2010, she would become eligible to apply for a pardon. However, five years ago, on that date, she was released, but she was released on very strict conditions. Those conditions were overturned about five months later by the Court of Appeal of Quebec. However, for five months following her release, she was under very strict conditions.

I want to ask you a technical question: Am I right in saying one becomes eligible to apply for a pardon after the sentence has been served, which would include any probationary period or conditional or conditions-upon-release period? Is that the standard?

Mr. Cenaiko: That is correct.

Senator Baker: I thought so, Madam Chair. That sort of contradicts the information circulating in the House of Commons.

commission compte des avocats, des enseignants, des infirmiers, des policiers, des agents correctionnels, des psychologues, des psychiatres, tous ayant des antécédents différents.

Nous avons travaillé en collaboration avec Sécurité publique Canada et le ministre ce printemps afin de considérer et de fournir des conseils au bureau du ministre, au niveau opérationnel en ce qui nous concerne, parce qu'il s'agit d'un changement majeur au sein de la loi actuelle et la nouvelle loi. Ce faisant, nous nous sommes préparés à la nouvelle loi, parce que nous avons participé à la rédaction de l'avant-projet. Comme vous l'avez mentionné, les membres de la commission auront besoin d'une formation supplémentaire dans certains domaines.

La loi actuelle impose des tests très simples. La nouvelle loi assurera que nous examinerons des activités au-delà de la bonne conduite — l'infraction elle-même et le bénéfice mesurable pour le demandeur d'un pardon afin d'appuyer sa réhabilitation. Le demandeur sera obligé de communiquer ces renseignements par écrit. Nous considérerons la nature, la gravité, l'importance et la durée de l'infraction.

Ce sont les renseignements que nous examinons durant les audiences de libération conditionnelle. Pourtant, il ne s'agit pas d'audiences de libération conditionnelle. Nous ne sommes pas en train d'évaluer le risque de libérer un criminel d'une institution. Pourtant, lors de notre examen d'un individu avant d'accorder ou non la réhabilitation, nous voulons nous assurer que cette partie de la réhabilitation a été complétée et que la personne est devenue un citoyen respectueux de la loi. Comme j'ai dit la semaine dernière, notre rôle est aussi d'assurer la protection de la société. Nous voulons nous assurer que les membres de la commission ont reçu la formation nécessaire pour évaluer des individus, la nouvelle loi ou les nouveaux outils qui seront prévus dans le projet de loi. De plus, nous voulons nous assurer qu'ils respecteront les nouvelles exigences prévues par la loi et qui entreront en vigueur lors de la promulgation de la loi.

Le sénateur Baker : Avant de poser ma deuxième question, quelque chose me préoccupe par rapport à la discussion du projet de loi à la Chambre des communes et dans les médias. On a fait référence à Karla Homolka. On a dit qu'elle deviendrait admissible à faire une demande de réhabilitation à partir du 5 juillet 2010. Pourtant, cinq ans auparavant, ce même jour, elle a été libérée, mais dans des conditions très strictes. Ces conditions étaient renversées cinq mois plus tard par la Cour d'appel du Québec. Pourtant, pendant les cinq mois suivant sa libération, elle était assujettie à de très strictes conditions.

Je veux vous poser une question technique : Ai-je raison de dire qu'une personne devient admissible à faire une demande de réhabilitation, une fois qu'elle a purgé sa peine, ce qui comprendrait toute période de libération conditionnelle, de probation ou de conditions de la libération? Est-ce la norme?

M. Cenaiko : C'est exact.

Le sénateur Baker : C'est ce que j'ai pensé, madame la présidente. Cela contredit en quelque sorte l'information qui circule à la Chambre des communes.

In other words, you would have to wait for the end of the conditions. That is five months after July; it is not July 5.

The Chair: Did they not say they had been overturned on appeal?

Senator Baker: Yes, but that does not matter.

The Chair: The supplementary is what that would do to the timing of any case. This is not to do simply a one-individual bill.

Senator Baker: The court of appeal overturned it and it ended at that point. The justice department in Quebec had gone to the court of appeal to extend the conditions. It is a small point, but it has been bothering me.

I have a second question. It is not just your adjudication now; you have a subjective and an objective analysis that you will make of every person who applies for a pardon on the basis of whether it would bring the administration of justice into disrepute. I noticed you used the word "would," but in the French it is "could," which is a completely different standard. Some people suggest you should be using the French version and not the English version. However, that is not my question.

This will now lead to a whole new area for you of appeals. To appeal the decision of the National Parole Board, I assume someone goes to the Federal Court; under the Federal Courts rules, that is where one goes to appeal your decision. Have you thought about tying up your staff and having lawyers available, or will the minister, the Attorney General, take over that entire process for you? Then it would be the minister versus the person and not the National Parole Board, and that adds a whole new element to it.

Mr. Cernaiko: There is no appeal mechanism as stated in the legislation. In assessing whether to grant or deny an individual a pardon, if the board felt there was evidence to say the individual may be denied a pardon, the board notifies the person in writing, and he or she can resubmit in writing or apply to the board for a public hearing. That decision by the board will be final.

Senator Baker: Yes, but under the Federal Courts Rules, which established our federal courts, rule 300 refers to judicial review of a decision of a federal board established by federal legislation. That is what you are. There is a provision for judicial review of decisions that you make in the Federal Courts Rules; rules 300 and 308 apply.

Have you thought about that? You have not been confronted with this before, but you certainly will be after this comes into effect.

The Chair: That is the answer.

Mr. Cernaiko: I am not a lawyer. We have our legal adviser here.

En d'autres mots, il faudrait attendre la fin de la période d'application des conditions. Il s'agit donc de cinq mois après le mois de juillet; ce n'est pas le 5 juillet.

La présidente : N'ont-ils pas dit qu'elles avaient été invalidées en appel?

Le sénateur Baker : Oui, mais ce n'est pas important.

La présidente : La question supplémentaire est de savoir l'incidence sur l'échéancier de n'importe quel dossier. Il ne s'agit pas tout simplement d'un projet de loi visant un particulier.

Le sénateur Baker : La cour d'appel l'a invalidé et il a pris fin à ce moment-là. Le ministère de la Justice du Québec avait demandé à la cour d'appel de prolonger les conditions. C'est un petit point, mais il me chicotait.

J'ai une deuxième question. Il ne s'agit plus maintenant de votre décision arbitrale; vous avez une analyse subjective et une analyse objective à faire par rapport à chaque personne qui demande une réhabilitation afin de déterminer si cela déconsidérerait l'administration de la justice. J'ai constaté que vous avez utilisé le mot, « déconsidérerait » mais en français on dit « serait susceptible de déconsidérer », ce qui est une norme complètement différente. Certains suggèrent que vous devriez utiliser la version française et non la version anglaise. Toutefois, ce n'est pas là ma question.

Pour vous, cela va mener à un nouveau domaine d'appels. Pour faire appel de la décision de la Commission nationale de la libération conditionnelle, je présume que quelqu'un se présente devant la Cour fédérale; en vertu des règles de la Cour fédérale, c'est le tribunal compétent auprès duquel on interjette appel de vos décisions. Avez-vous songé à attacher votre personnel et à avoir des avocats à votre disposition, ou est-ce que le ministre, le procureur général, va assumer tout ce processus à votre place? Donc ce serait le ministre contre l'individu et non pas la Commission nationale des libérations conditionnelles, et cela ajoute toute une autre dimension.

M. Cernaiko : Tel qu'indiqué dans la loi, il n'y a pas de mécanisme d'appel. Pour ce qui est d'octroyer ou de refuser un pardon à un individu, si la commission estime qu'il existe suffisamment de preuves pour refuser un pardon, la commission en avise la personne par écrit et cette personne peut présenter une nouvelle demande par écrit ou demander une audience publique à la commission. Cette décision de la commission sera finale.

Le sénateur Baker : Oui, mais en vertu des Règles des Cours fédérales, qui ont établi nos Cours fédérales, l'article 300 renvoie au contrôle judiciaire d'une décision prise par une instance fédérale créée en vertu des lois fédérales. C'est votre cas. Il y a une disposition dans les Règles des Cours fédérales qui permet le contrôle judiciaire des décisions prises; les règles 300 et 308 s'appliquent.

Y avez-vous pensé? Vous n'avez jamais fait face à cette situation auparavant, mais ce sera sans aucun doute une fois que cette loi sera entrée en vigueur.

La présidente : C'est la réponse.

M. Cernaiko : Je ne suis pas avocat. Nous avons notre conseillère juridique ici.

Senator Baker: I wonder if she could verify that there is such as thing as a judicial review of a decision of the National Parole Board under the rule 300 of the Federal Courts Rules.

[Translation]

The Chair: Would you please introduce yourself?

Gertrude Lavigne, Senior Counsel, National Parole Board: Good day Madam Chair. I serve as counsel for the National Parole Board legal service.

The Chair: I would like to welcome you here once again.

Ms. Lavigne: Thank you, Madam Chair.

[English]

Decisions made by the National Parole Board on the parole side go to the appeal division. On the pardon side, they will be challenged directly in the Federal Court. It will be against the Attorney General. That is the style of cause; it is always against the Attorney General of Canada. However, a litigator from Justice Canada, with my help, will develop arguments and put them forward to ensure the decision of the board is not put aside and sent back to another differently constituted panel.

Senator Baker: The style of cause is how you identify the case. It will say the Attorney General of Canada versus that person instead of the National Parole Board.

My question still stands. This now brings a whole new expanded role to you. When you are determining something of the substance of whether or not something brings the administration of justice into disrepute, obviously you will have a lot of appeals. Have you made any plans? You have to appear before court to justify your decisions; you will be called in these matters. Have you planned that out that far?

Ms. Lavigne: At this point in time, we are still developing regulations, as you know. That was mentioned earlier. Also, policy will be written and training will be done. There is a legal component to the training. We will review the case law that exists under section 24 of the Charter to see whether we can take whatever is there. Mind you, we will have to adapt it to the board in the sense that the question will be whether the granting of a pardon would bring the administration of justice into disrepute.

Senator Baker: You said "would."

Ms. Lavigne: Yes, I said the English word. I did not say "could."

Senator Baker: Is the French not better? That is an unfair question; I am sorry.

Le sénateur Baker : Pourrait-elle vérifier si un contrôle judiciaire d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles existe en vertu de l'article 300 des Règles des Cours fédérales.

[Français]

La présidente : Voulez-vous vous identifier s'il vous plaît?

Gertrude Lavigne, avocate-conseil, Commission nationale des libérations conditionnelles : Bonjour, madame la présidente. Je suis avocate au service juridique de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

La présidente : Je vous souhaite la bienvenue chez nous à nouveau.

Mme Lavigne : Merci, madame la présidente.

[Traduction]

Les décisions en matière de libération conditionnelle prises par la Commission nationale des libérations conditionnelles seront entendues par la Section d'appel. En ce qui concerne le pardon, elles seront contestées directement en Cour fédérale. Ce sera contre le procureur général. C'est typique; c'est toujours contre le procureur général du Canada. Toutefois, un avocat plaidant de Justice Canada préparera, avec mon aide, des arguments et les présentera afin de s'assurer que la décision de la commission n'est pas mise de côté et renvoyée à un autre groupe d'experts composés de différentes personnes.

Le sénateur Baker : C'est le genre de cause qui détermine le nom de l'affaire. Ainsi, vous aurez procureur général du Canada contre la personne au lieu de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Ma question vaut toujours. Cela signifie que dorénavant vous aurez un nouveau rôle, plus élargi. Lorsque vous déterminez si une cause déconsidère l'administration de la justice, vous aurez de toute évidence de nombreux appels. Qu'avez-vous prévu? Vous devez comparaître devant le tribunal afin de justifier vos décisions; vous serez convoqués dans de telles circonstances. Votre plan va-t-il aussi loin?

Mme Lavigne : Pour l'instant, nous sommes encore en train d'élaborer les règlements, comme vous le savez. On l'a dit plus tôt. De plus, la politique sera rédigée et la formation sera donnée. Il y a une dimension juridique à la formation. Nous allons revoir la jurisprudence qui existe en vertu de l'article 24 de la Charte afin de voir si le texte peut servir. Bien sûr, nous devons l'adapter à la commission parce qu'il sera question de savoir si l'octroi d'une réhabilitation signifierait la déconsidération de l'administration de la justice.

Le sénateur Baker : Vous avez utilisé le mot anglais « would ».

Mme Lavigne : Oui, c'est le mot que j'ai utilisé. Je n'ai pas employé « could ».

Le sénateur Baker : Le français n'est-il pas mieux? Ce n'est pas une question juste; je m'en excuse.

Ms. Lavigne: I will not go there, with all due respect. We will review the case law. At the end of day, maybe I would have personal opinion on that, but I have not reviewed the case law, so I will not discuss that at this time.

All of that is to say that all of these things will be taken into consideration. We will develop a model for the board members to make them more familiar with the term “bring the administration of justice into disrepute.” As was mentioned earlier, it must be considered in whose eyes the administration of justice is brought into disrepute. We mentioned the reasonable man. That, too, will be taken into consideration in developing the approach. With all of that together, the decisions will be well reasoned, and it will be easy to go before the Federal Court and defend that.

Mind you, whenever there is anything new in the law, case law comes from it, and we learn from that. It will be tested, no doubt.

[Translation]

Senator Boisvenu: How many pardons are being challenged at this time?

Ms. Lavigne: At the Federal Court level?

Senator Boisvenu: Yes.

Ms. Lavigne: Very few. I can cite three cases which were before the courts and in which decisions have been rendered.

Senator Boisvenu: Fewer than ten?

Ms. Lavigne: There are not many.

[English]

Senator Baker: Quite obviously you are anticipating a great many after the passage of this bill. You mentioned a “reasonable person,” but we do not want to leave the impression that that just means a reasonable person. A reasonable person is defined as someone who knows the law and knows all the ramifications of the Charter and of the case law as it applies.

As I understand it, you will take this one step at a time, and you have not contemplated in advance how much time this will take for you and your staff and how many extra personnel you will need. Mr. Cenaiko mentioned in his submission that the minister would make the applicants pay for all of this.

Did you mean that, or did you just mean for the applications they make or for the appeals they make after?

The Chair: I was going to ask about that, too. Could you tell us what the cost is? You gave some numbers, but I gathered that the numbers you gave for the monies that are now charged do not cover the cost. What would the cost be, and how will it work?

Mr. Cenaiko: I will ask Ms. Trevethan to respond to the financial costs.

Mme Lavigne : Avec tout le respect que je vous dois, je n’y répondrai pas. Nous allons examiner la jurisprudence. En fin de compte, j’aurai peut-être une opinion personnelle à ce sujet, mais puisque je n’ai pas examiné la jurisprudence, je n’en parlerai pas maintenant.

Tout cela pour dire que tous ces facteurs seront pris en considération. Nous élaborerons un modèle permettant aux commissaires de mieux connaître l’expression « déconsidérer l’administration de la justice ». Tel qu’on l’a dit plus tôt, il faut tenir compte du point de vue de la personne qui estime qu’il y a déconsidération de l’administration de la justice? Nous avons parlé de l’homme raisonnable. Cela aussi sera pris en compte lors de l’élaboration de notre approche. Le tout permettra des décisions bien raisonnées, et il sera facile de comparaître devant la Cour fédérale et de défendre notre cause.

Bien sûr, la jurisprudence découle de tout ce qu’il y a de nouveau dans la loi, et nous en tirons des leçons. Il y aura des contestations, sans aucun doute.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Combien y a-t-il de contestations par rapport aux pardons dans l’état actuel des choses?

Mme Lavigne : Au niveau de la Cour fédérale?

Le sénateur Boisvenu : Oui.

Mme Lavigne : On en compte très peu. Je peux vous citer trois causes qui ont été entendues en cour et pour lesquelles des décisions ont été rendues.

Le sénateur Boisvenu : On parle d’un nombre inférieur à dix?

Mme Lavigne : Il n’y en a pas beaucoup.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Bien évidemment, vous en prévoyez beaucoup après l’adoption du projet de loi. Vous avez parlé d’une « personne raisonnable, » mais nous ne voulons pas donner l’impression que cela signifie seulement une personne raisonnable. Une personne raisonnable, c’est quelqu’un qui connaît la loi et toutes les ramifications de la Charte et de la jurisprudence, selon le cas.

À mon sens, vous avancerez un pas à la fois, et vous n’avez pas songé à l’avance combien de temps cela prendra pour vous et votre personnel, et de combien d’employés supplémentaires vous aurez besoin. M. Cenaiko a indiqué dans son exposé que les ministres feraient payer le tout par les demandeurs.

Est-ce vrai, ou voulez-vous tout simplement parler des demandes qu’ils présentent ou pour les appels qu’ils interjettent par la suite?

La présidente : J’allais, moi aussi, poser cette question. Pourriez-vous nous indiquer le coût? Vous avez donné des chiffres, mais j’ai compris que les chiffres donnés par rapport aux montants maintenant demandés ne couvrent pas tout. Quel serait le coût, et comment est-ce que cela fonctionnera?

M. Cenaiko : Je demanderais à Mme Trevethan de répondre à la question sur les coûts.

Shelley Trevethan, Executive Director General, National Parole Board: We are currently in the process of looking at the legislation to identify what the total costs are. The direct cost for a pardon now has been estimated at \$150 per application. As we mentioned in the opening remarks, currently about \$50 of that is paid for by the applicant. There are also overhead costs, so currently an estimate for a pardon would be around \$250. Our expectation is that this bill could double the price of a pardon for an applicant.

Senator Baker: In conclusion, the cost to the applicant will be rather high upon appeal to the Federal Court. The Federal Court has very complex and expensive procedures because of the number of motions that are allowed under the rules. They have motions to wipe out affidavits and a myriad of other things. I suppose it would be expected that the applicant would receive Legal Aid, but Legal Aid does not apply to that in certain provinces.

There is no other program, unless the Attorney General would pay for the lawyers. Do you have any anticipation that, at Attorney General rates, they would be paying for defence lawyers?

Ms. Lavigne: I could not answer that.

Senator Runciman: That was an intriguing line of questioning, and as a result of it I am not sure whether Senator Baker supports the bill or not.

In any event, I want to commend the government for moving in this direction with this relatively limited measure. Senator Baker wants to raise the spectre of all kinds of complications, but we are dealing with, for example, the individual who recently brought this to public attention.

When you grant a pardon to an individual, do you take into account the line of work the applicant is in? If someone who has been convicted of sexual assault against a young person receives a pardon, they might find it easier to find work as a hockey coach or a youth worker. Is that kind of consideration part of the process? If not, why not?

Mr. Cenaiko: Under the current law, the board is not able to consider some of those areas. With the proposed legislation, the board would be able to consider that much more. Again, there is a difference between this and a parole hearing where you would take into consideration the criminal act and the nature of it. The proposed legislation would provide tools that would allow us to take those things into consideration. The nature and the seriousness of the offence would be prescribed in the legislation. Those areas will be critical in determining whether an individual should be granted or denied a pardon.

Senator Runciman: Has there been any role for victims under the current process, especially for indictable offences? When an offender applies for a pardon, is there any opportunity for input?

Mr. Cenaiko: Legislatively, no, there is not. We work with victims every day. We have thousands of contacts with victims in our normal daily work throughout the country on parole

Shelley Trevethan, directrice générale exécutive, Commission nationale des libérations conditionnelles : Nous sommes en train d'examiner la loi afin de déterminer les coûts totaux. Le coût direct d'une demande de réhabilitation a été estimé à 150 \$. Tel qu'on l'a dit lors de notre exposé, le demandeur paie actuellement environ 50 \$. À ce montant, on ajoute aussi les coûts indirects, alors une demande de réhabilitation coûterait environ 250 \$ à l'heure actuelle. Nous nous attendons à ce que le projet de loi fasse doubler le coût d'une demande de réhabilitation.

Le sénateur Baker : En conclusion, le coût pour le demandeur sera très élevé lors de l'appel devant la Cour fédérale. En raison du nombre de motions qui sont permises en vertu du Règlement, les procédures à la Cour fédérale sont très complexes et coûteuses. Il existe des motions pour radier des affidavits et toute une série d'autres mesures. Je présume qu'on s'attend que le demandeur reçoive de l'aide juridique, mais l'aide juridique ne s'applique pas à cette situation dans certaines provinces.

Il n'y a pas d'autre programme, à moins que le procureur général paie les honoraires des avocats. Anticipez-vous que, aux tarifs valables pour le procureur général, qu'on paie les honoraires d'avocats de la défense?

Mme Lavigne : Je ne saurais pas vous répondre.

Le sénateur Runciman : Les questions étaient très intéressantes, mais je ne sais toujours pas si le sénateur Baker appuie ou non le projet de loi.

Quoi qu'il en soit, je veux féliciter le gouvernement d'aller dans ce sens avec cette mesure assez limitée. Le sénateur Baker souhaite soulever le spectre de toutes sortes de complications, mais nous nous occupons, par exemple, de la personne qui a récemment porté cette situation à l'attention du grand public.

Quand vous octroyez une réhabilitation, prenez-vous en considération le travail que fait le demandeur? Si quelqu'un qui a été condamné pour une agression sexuelle contre un jeune reçoit une réhabilitation, il pourrait être plus facile pour lui de travailler comme entraîneur de hockey ou de travailler auprès des jeunes. Est-ce qu'il en sera tenu compte pendant le processus? Sinon, pourquoi?

M. Cenaiko : En vertu de la loi actuelle, la commission n'est pas en mesure de tenir compte de certains de ces domaines. Si le projet de loi est adopté, la commission pourrait le faire davantage. Encore une fois, il y a une distinction entre ceci et une audience de libération conditionnelle où on devrait prendre en considération le crime et la nature du crime. Le projet de loi nous donnerait des outils qui nous permettraient de tenir compte de ces facteurs. La nature et la gravité du crime seraient prescrites dans la loi. Il s'agira de domaines critiques à la détermination de l'octroi ou non d'une réhabilitation.

Le sénateur Runciman : En vertu du processus actuel, y a-t-il un rôle quelconque pour les victimes, notamment en ce qui concerne une infraction punissable par mise en accusation? Quand un contrevenant demande une réhabilitation, y a-t-il une possibilité de rétroaction?

M. Cenaiko : Sur le plan de la loi, non, il n'y en a pas. Nous travaillons sur une base quotidienne avec les victimes. Durant une journée normale de travail à travers les pays, lors des audiences

hearings. We work very closely with the Correctional Service of Canada, which also works closely with victims, ensuring they have the information from them and from us.

It is illegal to disclose whether an individual is applying or not, but we do get letters from victims that can be matched up with a file when and if that individual does apply for a pardon. That information has been considered in the past, and under this proposed legislation it would also have an impact in assessing the information about the nature and gravity of the offence, and comments from the victim must be taken into account as well.

Senator Runciman: I think you said that the perception of this as an automatic process is wrong. I was looking at your numbers for 2009-10. You said that you processed 25,000 applications and that 8,000 pardons were granted to individuals with summary offence records and 16,000 to individuals with criminal records for indictable offences. That adds up to around 25,000. That is a significant approval rate on the indictable offence side.

It strikes me that applications have rarely been rejected, although under the current legislation you have some discretion in cases of indictable offences.

What is the rationale for what has transpired in the past?

Mr. Cenaiko: Again, self-selection is done by ex-offenders; a number of them do not apply because of the seriousness of their crime, so we never see those. On the other hand, we do see a number who have committed serious indictable offences who do want to receive a pardon.

We have some of those statistics, and I will ask Ms. Trevethan to provide some additional ones.

Senator Runciman: I would rather move on to other questions, as I do not have much time.

Senator Baker was talking about workload and concerns. With respect to tighter guidelines and how you will approach an application, is it not also a possibility that that could have an effect on the numbers of applications that the board has to deal with as well? That is a possibility as well as the scenario Senator Baker was painting. I would think that having full cost-recovery — which I applaud — could have some limiting effect. If it is perceived as an automatic approval or a 75 per cent to 80 per cent chance that you will get this, there is a greater likelihood that someone will spend the \$250 or \$500 or whatever it might be, but now that we are tightening up the process, you could end up with a lessened workload. That is also within the realm of possibility.

de libération conditionnelle, nous avons des milliers de communications avec des victimes. Nous travaillons de très près avec le Service correctionnel du Canada, qui travaille également auprès des victimes, pour s'assurer qu'elles ont l'information de sa part et de notre part.

Il est illégal de divulguer si une personne présente une demande ou non, mais nous recevons des lettres des victimes qui peuvent être jumelées à un dossier si et quand la personne en question demande une réhabilitation. Par le passé, on a pris en considération ces renseignements et, en vertu du projet de loi, ils auraient aussi une incidence sur l'évaluation de l'information sur la nature et la gravité du crime, et il faudrait tenir compte également des commentaires des victimes.

Le sénateur Runciman : Je pense vous avoir entendu dire que la perception selon laquelle il s'agit d'un processus automatique est fausse. Je regardais vos chiffres pour 2009-2010. Vous avez dit que vous avez traité 25 000 demandes, et que 8 000 réhabilitations ont été octroyées à des personnes qui ont fait l'objet d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire, et 16 000 à des personnes coupables d'une infraction punissable par mise en accusation. Cela totalise environ 25 000. Il s'agit d'un taux d'approbation important pour des personnes coupables d'infractions punissables par mise en accusation.

Je suis surpris de voir qu'on a rarement rejeté des demandes, même si en vertu de la loi actuelle, vous disposez d'un certain pouvoir discrétionnaire quand il s'agit d'infractions punissables par mise en accusation.

Quelle est la justification pour ce qui est arrivé dans le passé?

M. Cenaiko : Encore une fois, les anciens contrevenants s'auto-choisissent; certains ne présentent pas de demandes à cause de la gravité de leur crime, alors nous ne les verrons jamais; par ailleurs, il y a plusieurs contrevenants qui ont commis des infractions graves punissables par mise en accusation qui souhaitent recevoir une réhabilitation.

Nous avons certaines statistiques à ce sujet, et je demanderai à Mme Trevethan d'en fournir d'autres.

Le sénateur Runciman : Je préférerais plutôt passer à d'autres questions, puisque il ne me reste pas beaucoup de temps.

Le sénateur Baker parlait de la charge de travail et des préoccupations. Par rapport à des directives plus serrées et votre approche d'une demande, n'est-il pas aussi possible que cela aura des conséquences sur le nombre de demandes que doit traiter la commission? C'est également une possibilité par rapport à la situation que décrivait le sénateur Baker. Je pensais que le recouvrement complet des coûts — une initiative que j'applaudis — pourrait être un facteur limitatif jusqu'à un certain point. Si c'est perçu comme étant une approbation automatique ou que les chances d'obtenir une réhabilitation sont à 75 ou à 80 p. 100, il est plus probable que quelqu'un dépensera les 250 ou 500 \$ ou peu importe le montant, mais maintenant que nous sommes en train de resserrer le processus, vous charge de travail pourrait être réduite. Cela aussi est une possibilité.

Mr. Cenaiko: It is. Included in Bill C-23B is the National Parole Board reporting to Parliament every year. Obviously some of those statistics would be included for parliamentarians to look at and review the work of the board. I think that is extremely important.

Ms. Trevethan: I will add that the numbers could go down potentially because of the cost or criteria there. It is also possible that numbers may not go down because there is a growing need for pardons for people to get employment, et cetera. Right now we are looking at what the possibilities are, and it is hard to determine what we will end up getting.

Senator Runciman: I thought we should have both sides of that potential scenario.

[Translation]

Senator Boisvenu: First of all, I would like to thank you for your very enlightening presence. I have been reviewing pardon statistics since 2005, when I was President of the Victims' Rights Advocacy Association. I feel that we can make statistics say just about anything that we want, depending on whether or not we are defending or challenging them.

Right off the bat, I have excluded from your analysis the 25 per cent of the people who do see the process through to the end. When I purchase a pair of pants, I do not become the buyer until I have handed the money over to the cashier. That is why I think that this 25 per cent represents the people who have not completed the entire process. You have not fully analyzed these cases.

In reviewing the statistics from 2005 to 2007, it is obvious that there has been an increase in pardon applications, especially in 2007, when approximately 99 per cent of all pardon applications were accepted. And what I found most surprising is that in 2007, 800 individuals who had committed sexual assault were pardoned and many of them were repeat offenders convicted of their second or third crime.

Once a pardon is granted, the offender's record is kept relatively discreet afterwards. We do know that the less that is known about a sexual predator's crime, the greater the chance he will re-offend. As long as the sex offender feels that he is being kept under surveillance or that his actions are being monitored, he will remain relatively quiet.

In the case of a relatively dangerous repeat sexual predator who has been granted a pardon and who loiters in the vicinity of an elementary school, will the police have been informed that that individual has been granted a pardon? Is information about this criminal as readily available through the QPIC or the SPIC as it was before the pardon was granted?

[English]

Mr. Cenaiko: It is a very good question. If an individual has finished his sentence and is living in the community, if he is not classified as a dangerous offender under section 752, I believe, and is living in the community, there is no reporting relationship required, unless there is some grave concern that he may reoffend

M. Cenaiko : C'est vrai. En vertu du projet de loi C-23B, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit faire rapport au Parlement tous les ans. Évidemment, certaines de ces statistiques s'y trouveraient afin que les parlementaires puissent examiner et évaluer le travail de la commission. C'est extrêmement important à mon avis.

Mme Trevethan : J'ajouterai que les chiffres pourraient baisser à cause du coût ou des critères. Il est également possible que les chiffres ne diminuent pas parce qu'il est de plus en plus essentiel pour les gens de recevoir une réhabilitation afin de trouver un emploi, et cetera. Pour l'instant, nous examinons toutes les possibilités, et il est difficile de déterminer ce que nous obtiendrons.

Le sénateur Runciman : Je pensais qu'il faudrait présenter les deux possibilités.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : D'abord, j'aimerais vous remercier de votre présence très éclairante. Depuis 2005, j'examine les statistiques relatives au pardon, alors que j'étais président de l'association qui défendait les droits des victimes. Je suis d'avis qu'on peut faire dire aux statistiques à peu près ce qu'on veut, dépendamment si on les défend ou si on les attaque.

J'exclus déjà de votre analyse les 25 p. 100 de gens qui ne sont pas allés jusqu'au bout du processus. Lorsque j'achète une paire de pantalons, je ne suis pas acheteur tant et aussi longtemps que je n'ai pas remis l'argent à la caissière. C'est pourquoi je pense que le 25 p. 100 représente plutôt des gens qui sont passés à travers une partie du processus. Ce ne sont pas des dossiers que vous avez analysés à fond.

En examinant les statistiques de 2005 à 2007, il est évident qu'il y a eu une augmentation des demandes de pardon, particulièrement en 2007, où environ 99 p. 100 des demandes de pardon ont été acceptées. Et ce qui m'a le plus surpris en 2007, c'est que 800 agresseurs sexuels ont obtenu le pardon et plusieurs d'entre eux étaient des récidivistes qui en étaient à leur deuxième ou troisième crime.

Lorsque vous obtenez un pardon, le dossier est relativement discret par la suite. On sait qu'un prédateur sexuel récidivera dans la mesure où l'anonymat qui entoure son crime est le plus fort. Tant et aussi longtemps qu'il se sent surveillé ou traqué, le prédateur sexuel se tient relativement tranquille.

Lorsqu'on accorde le pardon à un prédateur sexuel récidiviste, relativement dangereux, et qui se tient près d'une école primaire, les policiers sont-ils au courant qu'il a obtenu le pardon? L'information au sujet de ce criminel est-elle aussi disponible via le CRPQ ou le SPIC qu'elle l'était avant l'obtention du pardon?

[Traduction]

M. Cenaiko : C'est une excellente question. Si une personne a purgé sa peine et vit dans la collectivité, si elle n'est pas classée comme un délinquant dangereux en vertu de l'article 752, si je ne m'abuse, et vit dans la collectivité, il n'y a pas d'indication de communiquer, sauf s'il existe une vive préoccupation que la

back in the community. Of course, that would have to be with him being labelled a dangerous offender or dangerous sex offender and being released back into the community.

As you are all aware, the present legislation has very simple tests compared to the bill.

[Translation]

Senator Boisvenu: The current bill will affect approximately 15 per cent of criminals, and for 85 per cent of them, the process will be relatively straightforward. As a senior official who is responsible for protecting the public, you can answer the following question for me.

Should a different set of rules apply to criminals who represent a certain level of danger, as compared to the ones that apply to other kinds of criminals who are far less likely to reoffend?

The bill seeks to impose stricter rules for those who represent a greater danger whereas the impact will be lesser on those who are less likely to reoffend. Do you feel this is a rational approach?

[English]

Mr. Cenaiko: I would agree with your comments. The areas of risk assessment that board members consider at parole hearings now are similar to what you are mentioning. The issues that the proposed legislation brings in — the nature and gravity of the criminal offence, the background and history of the individual — are new tools that we will have to develop in moving forward and ensuring board members are trained for that in making pardon decisions. We are making those decisions now in parole decisions. The issue is that a parole decision takes a minimum of approximately two hours for a hearing and approximately two to two and a half hours to study the file. We will have to look at new processes when reviewing the pardon applications for those indictable offences and looking at those serious, violent offences that have occurred where serious harm was done. Again, those will be split out as compared to the impaired driver that would come through.

Obviously, the simple test would continue there, but as we move into more of those obviously serious offences, the tests that are included in this proposed legislation will have to be addressed for the National Parole Board to make a fair decision.

[Translation]

Senator Boisvenu: In your brief, you mention that you are taking into consideration information from victims. When pardons are granted to dangerous criminals, are the victims informed in all cases?

personne pourrait récidiver dans la collectivité. Bien sûr, la personne aurait été déclarée délinquant dangereux ou délinquant sexuel dangereux et libérée au sein de la collectivité.

Comme vous le savez tous, il existe des critères très simples dans la loi actuelle par rapport au projet de loi.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Le projet de loi actuel touchera à peu près 15 p. 100 des criminels et pour 85 p. 100 d'entre eux, la procédure sera relativement simple. En tant que haut fonctionnaire qui avez la responsabilité de protéger la population, je vous pose la question suivante.

Pour ce type de criminel qui représente un certain danger, est-ce que les règles du jeu doivent être différentes de celles d'autres types de criminels pour qui les niveaux de récidive et de risque sont beaucoup moins élevés?

Le projet vise à rendre les règles du jeu plus sévères pour ceux qui représentent un plus grand danger tandis qu'il tend à moins déranger ceux dont le risque de récidive est plus faible. Est-ce que cela vous apparaît rationnel?

[Traduction]

M. Cenaiko : Je suis d'accord avec vos commentaires. Les domaines d'évaluation du risque dont les commissaires tiennent compte lors des audiences de libération conditionnelle sont semblables à ce que vous dites. Les facteurs que proposent le projet de loi — la nature et la gravité du crime, les antécédents et l'historique de la personne — sont de nouveaux outils que nous devons mettre au point en allant de l'avant et en nous assurant que les commissaires reçoivent cette formation sur la prise de décisions en matière de réhabilitation. Nous prenons ces décisions maintenant pour ce qui est des réhabilitations. Le problème est qu'il faut un minimum d'environ deux heures pour une audience de libération conditionnelle et environ deux heures à deux heures et demie pour l'étude du dossier. Nous devons envisager de nouveaux processus lors de l'examen des demandes de réhabilitation concernant des infractions punissables par mise en accusation et lors de l'examen des crimes graves et violents qui ont causé des préjudices graves. Encore une fois, ces dossiers seront répartis par opposition à ceux des conducteurs aux facultés affaiblies qui passeraient.

Évidemment, le critère simple continuerait à s'appliquer, mais en passant aux infractions qui sont de toute évidence graves, il faudrait prendre en considération les critères proposés dans le projet de loi pour que la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse prendre une décision juste.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Dans votre texte, vous mentionnez que vous tenez compte des informations provenant des victimes. Est-ce que dans tous les cas de pardon accordé à des criminels dangereux les victimes sont informées?

[English]

Mr. Cenaiko: On pardons they are not. At this time there is no legislation that provides victims with access. It is illegal to let a victim know that an individual is applying for a pardon.

Parole cases are different. That legislation is in place under the Corrections and Conditional Release Act. There is nothing in place for victims. However, as I said earlier, if they do send in statements to the National Parole Board, to our pardons and clemency division, that information is utilized in the decision-making process.

The Chair: Correct me if my assumption is wrong. My assumption is that if someone continues to be a danger to the public, even though the sentence has been served, you would not, at that point, pardon that person under the present law?

Mr. Cenaiko: No. This is one of the statistics I read earlier: Under the present law, I think 455 applicants were denied last year because they were not of good behaviour.

The Chair: They were not of good behaviour.

Mr. Cenaiko: Yes. That could mean that they were under police investigation. Being under police investigation is not a test criterion. The issue is whether they exhibited good behaviour. Were they under police investigation? Had they been arrested but possibly released for something? Are they under investigation by someone else? Were they violent in nature, but there were no charges? Those types of situations would all be taken into consideration.

Senator Joyal: On the issue of victim information, I was puzzled by your statement on page 8 of your brief, the paragraph above "Conclusion," where you state:

In addition, under the proposed legislation, victim information and the nature of the crime will be considered . . .

The nature of the crime, I can find this in clause 3 of the bill, proposed paragraph 4.1(3)(a), which says that the board may consider the nature, gravity and duration of the offence. However, I do not see victim information there spelled out in the way you state it in your brief. I asked myself whether this might be contained in paragraph 4.1(3)(d) "any factor that is prescribed by a regulation." That will be developed by Ms. Lavigne.

Could you be more specific there? I feel that your statement, left like that, cannot be identified clearly in any of the paragraphs, unless it is in paragraph (d). Am I wrong in my conclusion?

Mr. Cenaiko: Under the new legislation, the nature, gravity and duration of the offence and the circumstances surrounding the commission of the offence will all be taken into account if we have received victim information. In proposed section 4.2, under

[Traduction]

M. Cenaiko : Ils ne le sont pas pour les demandes de pardon. Pour le moment, il n'existe aucune loi qui donne aux victimes un accès. Il est illégal d'informer une victime qu'un individu a présenté une demande de pardon.

Les cas de libération conditionnelle sont différents. Cette mesure législative existe en vertu de la Loi sur le système conditionnel et la mise en liberté sous condition. Il n'existe rien pour les victimes. Toutefois, comme je l'ai dit plus tôt, s'ils envoient des déclarations à la Commission nationale des libérations conditionnelles, à notre division de la clémence et des pardons, ces renseignements servent à la prise de décision.

La présidente : Corrigez-moi si je me trompe. Je présume que si une personne pose un danger pour le public, même si la peine a été purgée, vous n'accorderiez pas de pardon à cette personne à ce moment-là en vertu de la loi actuelle?

M. Cenaiko : Non. Voici une des statistiques que j'ai vues plus tôt : en vertu de la loi actuelle, je crois que 455 demandeurs n'ont pas obtenu le pardon l'année dernière parce qu'ils ne se sont pas comportés correctement.

La présidente : Ils ne se sont pas comportés correctement.

M. Cenaiko : Oui. Cela pourrait vouloir dire qu'ils ont fait l'objet d'une enquête policière. Le fait de faire l'objet d'une enquête policière n'est pas un critère. La question est de savoir s'ils ont eu un bon comportement. Faisaient-ils l'objet d'une enquête policière? Est-ce qu'ils ont été arrêtés, puis peut-être libérés pour une raison quelconque? Font-ils l'objet d'une enquête par quelqu'un d'autre? Ont-ils eu un comportement violent, mais sans faire l'objet d'accusations? Ces sortes de situations seraient toutes prises en considération.

Le sénateur Joyal : Concernant l'information reçue des victimes, votre déclaration à la page 9 de votre mémoire, dans le paragraphe avant « Conclusion », me laisse perplexe :

De plus, conformément au projet de loi, les commissaires prendront en considération l'information reçue des victimes et la nature du crime [...]

La nature du crime est l'expression reprise à l'article 3 du projet de loi, à l'alinéa 4.1(3)a) proposé, qui dit que la commission peut tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que de la durée de sa perpétration. Mais je ne vois pas l'information reçue des victimes énoncée comme vous l'avez fait dans votre mémoire. Je me demande si c'est peut-être couvert par l'alinéa 4.1(3)d) « tout critère prévu par règlement ». Ce sera établi par Mme Lavigne.

Pouvez-vous être plus précis? Je pense que votre déclaration, comme telle, ne se retrouve dans aucun de ces alinéas, à moins que ce soit à l'alinéa d). Ai-je tort de tirer cette conclusion?

M. Cenaiko : En vertu du projet de loi, la nature et la gravité de l'infraction ainsi que la durée de sa perpétration et les circonstances entourant la perpétration de l'infraction sont toutes prises en considération si nous avons reçu de l'information des victimes. À

“inquiries,” we say the board may consider whether granting the pardon would bring the administration of justice into disrepute.

Should we then be looking at any victim information that we have on file? My thought would be yes, we should. If the information is on file, I think we have to take it into consideration, as we would with any other police report or any other report or information.

Senator Joyal: However, you would not seek this information?

Mr. Cernaiko: The legislation does not tell us to. We are not lawmakers; we are there to follow the law that parliamentarians make for us. As an independent administrative tribunal, we will work with the law that you give us.

Senator Joyal: My second question is to Ms. Lavigne.

[Translation]

Ms. Lavigne, can you tell us when the draft regulations referred to in subparagraph (d) should be ready?

Ms. Lavigne: As soon as possible. It would be a mistake to try to give you a specific timeline. Clearly this is a priority. We are currently holding consultations and we are trying to finalize the text as much as possible before July.

Senator Joyal: Let us give ourselves a little time. Hopefully, by early fall, you will have some draft regulations ready for discussion.

Ms. Lavigne: We hope it will be a little earlier than that. Nevertheless, to a certain extent, we are at the mercy of the process.

Senator Joyal: Your objective is to have them ready before the end of the summer, the end of the summer being September 21. Correct?

Ms. Lavigne: Definitely before the end of the summer.

[English]

Senator Joyal: I want to come back to another statement of yours on page 7, under the heading “Accountability.” To me, this is one of the key elements of your brief:

Turning to matters of accountability and transparency, the purpose of the pardon process is not to retry an individual, nor is it to hold another parole hearing.

I will describe for you how I see the situation. During the trial, the judge may have to exclude evidence in order to satisfy section 24(2) of the Charter, not to bring the administration of justice into disrepute. Then we go to the sentencing level. The code provides clearly the factors or elements that the judge has to take into account for the sentencing. After the sentencing, of course, there is the parole hearing. The parole hearing is another step at which there is another series of elements to take into

l'article 4.2 proposé, sous « enquêtes », nous disons que la commission peut considérer si le fait d'octroyer la réhabilitation serait susceptible à déconsidérer l'administration de la justice.

Est-ce qu'on devrait à ce moment lire toute l'information reçue des victimes? Moi je crois que la réponse serait oui, on devrait le faire. Si l'information figure dans nos dossiers, je pense qu'il faut en tenir compte, comme ce serait le cas avec n'importe quel rapport policier ou autre rapport ou information.

Le sénateur Joyal : Mais vous ne seriez pas à la recherche de cette information?

M. Cernaiko : Ce n'est pas exigé dans la loi. Nous ne sommes pas des législateurs; nous sommes là pour respecter la loi adoptée par les parlementaires pour nous. En tant que tribunal administratif indépendant, nous respecterons les lois que vous nous donnez.

Le sénateur Joyal : Ma deuxième question s'adresse à Mme Lavigne.

[Français]

Maître Lavigne, quand croyez-vous que le projet de règlement qui est mentionné au sous-paragraphe d) sera prêt?

Mme Lavigne : Le plus tôt possible. Ce serait vous induire en erreur si j'essayais de vous donner un temps précis. Il va de soi que c'est une priorité. On est en consultation présentement et on essaie de finaliser un projet qui sera le plus avancé possible avant le mois de juillet.

Le sénateur Joyal : Laissons-nous un peu de temps, on pourrait donc espérer qu'au début de l'automne, vous pourriez avoir un projet de règlement qui pourrait être soumis à la consultation?

Mme Lavigne : On espère un peu plus tôt. On est quand même à la merci, jusqu'à un certain point, du processus.

Le sénateur Joyal : Votre objectif est de l'avoir complété avant la fin de l'été, la fin de l'été étant le 21 septembre?

Mme Lavigne : Avant la fin de l'été, c'est certain.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je voudrais revenir sur l'une de vos déclarations, à la page 9, sous le titre « Obligation de rendre compte ». Il me semble que c'est là le point crucial de votre mémoire :

Pour ce qui est des principes de responsabilité et de transparence, l'objet du processus du pardon n'est pas de faire subir un nouveau procès au demandeur ni de tenir une nouvelle audience de libération conditionnelle.

Voici comment je vois la situation : pendant le procès, le juge pourrait avoir à exclure des preuves en conformité du paragraphe 24(2) de la Charte, selon lequel il ne faut pas déconsidérer l'administration de la justice. Ensuite, nous passons à l'établissement de la peine. Le code établit clairement les facteurs ou éléments dont doit tenir compte le juge dans l'établissement de la peine. Par la suite, il y a les audiences de libération conditionnelle; à cette étape, il y a une autre série

account. Then there is the pardon. In the pardon we see again the criterion of not bringing the administration of justice into disrepute, which is a high standard.

If the determination of whether to grant or issue parole would bring the administration of justice into disrepute, we have a set of criteria that, in my opinion, is higher than at the sentencing level. In other words, to grant a pardon in this legislation is in fact to add a level of conclusion that a judge would not have to take into account when he or she is sentencing a person who has been found guilty. That is why I have difficulty in reconciling these criteria, the way they are defined now in proposed subsection 4.1(3), paragraphs (a), (b) and (c), as well as what we will see in (d) later on, with the other factors that will have to be put on the table or checked by you. In fact, the level of conclusions to be reached at the pardon level will be higher than the two preliminary steps of sentencing and parole hearing.

You state in the “Accountability” section of your brief that the purpose of the pardon process is not to retry an individual, but in fact you will retry the individual because you will have to implement the criterion of not bringing the administration of justice into disrepute.

[Translation]

Ms. Lavigne: Here is how I see it as a lawyer. Obviously, although we are familiar with the concept under the Charter, with regard to the Criminal Records Act, the criterion of bringing the administration of justice into disrepute will have to be adapted to some extent. In my opinion, it will not be applied the same way. It will be essential to determine whether the granting or not of a pardon will bring the administration of justice into disrepute. A number of criteria will be considered in this process. The bill already lists a number of factors; the regulations will contain others and there will be a policy to complement all of this. We will have to adapt. I do not think that the criterion will be applied in the same way as it now is during the judicial process.

Senator Joyal: Do you mean with regard to weighing the evidence?

Ms. Lavigne: With regard to section 24. With regard to parole, the courts have already been called upon to determine whether the board is a competent tribunal for the purposes of section 24. There was the *Maureen* case in 1996, which set out that we were not a quasi-judicial tribunal and that we could not exclude evidence. This is another process that applies. At present, we are adapting the process to our decisions concerning pardons. I think that, with the legislative amendments, these legal concepts will remain and we will have to reconcile them with the administration of justice if we want the law to work.

Senator Joyal: Because you will very quickly wind up in federal court, without wanting to make any predictions. This is a concept that has been the subject of a number of court decisions — I have noted at least 40 of them — and clearly, the courts have remained extremely mindful of this criterion because to some extent, it is

d'éléments dont il faut tenir compte. Ensuite, c'est l'étape de la réhabilitation : là encore, le critère de ne pas déconsidérer l'administration de la justice, qui est une norme élevée.

La décision d'octroyer ou de refuser une libération conditionnelle doit tenir compte du critère de la déconsidération de l'administration de la justice, critère qui, à mon avis, est beaucoup plus élevé qu'à l'étape de l'établissement de la peine. En d'autres mots, octroyer une réhabilitation en vertu de cette loi n'est de fait rien d'autre que d'ajouter un palier de conclusion dont un juge ne devrait pas tenir compte au moment d'établir la peine. C'est pourquoi j'ai de la difficulté à accepter ces critères. Ils sont définis d'une façon aux alinéas 4.1(3)a), b) et c), ainsi que d), que nous verrons tout à l'heure. À cela s'ajoutent d'autres facteurs qui devront être présentés ou vérifiés par vous-même. En fait, les critères dont on doit tenir compte à l'étape de la réhabilitation sont beaucoup plus exigeants qu'aux deux étapes préliminaires d'établissement de la peine et d'audience pour libération conditionnelle.

Vous dites dans votre mémoire, sous « Obligation de rendre compte », que l'objet du processus n'est pas de faire subir un nouveau procès au demandeur. Toutefois, c'est exactement ce que vous faites, puisque vous devrez tenir compte du nouveau critère de la déconsidération de l'administration de la justice.

[Français]

Mme Lavigne : Voici la façon dont je perçois cela en tant qu'avocate. Il est certain que la déconsidération de l'administration de la justice dans le processus, bien que l'on connaisse le concept en vertu de la charte, par rapport à la Loi sur le casier judiciaire, il faudra l'adapter quelque peu. À mon avis, ce ne sera pas tout à fait le même niveau. Il faudra décider si octroyer ou non une réhabilitation déconsidère l'administration de la justice. Pour ce faire, il y aura des critères. Il y a déjà des facteurs dans le projet de loi; il y en aura aussi dans le règlement et il y aura la politique qui viendra compléter tout cela. Il faudra s'adapter. Je ne pense pas que ce sera le même niveau que celui qui est appliqué présentement dans le processus judiciaire.

Le sénateur Joyal : Vous voulez dire sur le plan de l'évaluation de la preuve?

Mme Lavigne : En ce qui concerne l'article 24. Du côté des libérations conditionnelles, la commission a déjà été amenée en cour pour savoir si la commission était un tribunal compétent aux fins de l'article 24. On a eu l'affaire *Maureen* en 1996, qui est venue expliquer qu'on n'était pas un tribunal quasi judiciaire et qu'on n'avait pas à exclure de la preuve. C'est un autre processus qui s'applique. Présentement, on adapte le processus à nos décisions en matière de réhabilitation. Je pense qu'avec les modifications au projet de loi, ces concepts en droit demeureront et on devra les réconcilier avec l'administration de la justice si on veut que cela fonctionne légalement.

Le sénateur Joyal : Parce que vous vous retrouverez très rapidement devant la cour fédérale, sans vouloir faire de prédiction. Parce que c'est un concept qui a fait l'objet de plusieurs décisions des tribunaux — j'en ai noté au moins une quarantaine — et évidemment, les tribunaux sont restés

rather fluid, depending on the nature of the crime and the individual's past, professional activity, ties with the justice system or lack thereof and other factors that could also come into play.

When I read all this, I was reminded of Bill S-6 that recently passed. The evidentiary threshold required in order to get a jury to agree to a parole application is lower than the evidentiary threshold that will be required here for a pardon to be considered. So the pardon becomes more difficult to obtain in the judicial process.

With regard to the Charter, do you feel, as I do, that the evidentiary threshold required will be far beyond what a judge, depending on the circumstances of the case, would require when deciding whether or not a person is entitled to a pardon?

Ms. Lavigne: Jurisprudence would have the answer to that question, but we will have to adapt because with regard to pardons, the context is not the same as what you are referring to. We will have to see how the concept of taking these factors into consideration evolves under the Criminal Records Act.

Senator Joyal: You share the opinion that as defined, this criterion does not impose as great a requirement on the courts, considering the specific circumstances of each case, given that an individual's rehabilitation process is coming to an end. We are no longer at the beginning of the process or at the sentencing phase. We are not at the parole phase, we are really at the end phase where the individuals, theoretically, will have served their sentence and returned to society. They will have ensured reparation for all damages they might have caused by committing the crime.

So, how can we impose stricter requirements at the end stage than during the preceding stages? This is where the logic behind this bill really escapes me.

Ms. Lavigne: When consulting case law with regard to section 24, we find that it was acknowledged in certain cases that occasionally, some judges were in a better position than others to assess a community's response. For example, in the case of a drug crime, the judge might look at whether or not a community was willing to exclude certain evidence, given the circumstances. I think that it is this kind of approach that will have to be adapted to the context of pardons. In light of this information, all of the criteria and social values, a decision maker, an appeal judge, would have to decide, given the nature of the crime, the rehabilitation and the possible contribution to society, whether granting an individual parole would, in the end, bring the administration of justice into disrepute?

Senator Joyal: Those reasons will be drafted according to the answer you gave earlier. You used the term "well reasoned," therefore the decisions are made in writing pursuant to paragraph 4.2(2).

[English]

. . . it shall notify in writing the applicant of its proposal . . .

extrêmement sensibles à ce critère parce que c'est un critère qui est, d'une certaine façon, un peu fluide, selon la nature du crime et selon le passé de la personne, son activité professionnelle, ses liens avec la justice ou non et sur les autres facteurs qu'on pourrait mettre dans la balance.

Lorsque je lisais tout cela, je me souvenais du projet de loi S-6 que nous avons présentement seulement pour obtenir d'un jury la décision de pouvoir présenter une demande de libération conditionnelle, il y a une preuve qu'on met en balance qui est moins élevée que celle qu'on mettra ici dans le pardon. Alors, le pardon devient la décision la plus difficile à obtenir dans le processus judiciaire.

C'est là où je me dis : est-ce que placé dans le contexte de la Charte, vous le sentez aussi, ce niveau de preuve à faire va aller au-delà de ce qu'un juge, dans les circonstances du cas, voudra conclure que la personne a droit ou non au pardon?

Mme Lavigne : La jurisprudence pourra le dire, mais il faudra s'adapter parce que dans le contexte de réhabilitation, ce n'est pas le même contexte que ceux auxquels vous avez fait référence. Il faudrait voir comment le concept des considérations évolue par rapport à la Loi sur le casier judiciaire.

Le sénateur Joyal : Vous partagez l'opinion qu'il y a dans la définition de ce critère une moins grande exigence que les tribunaux devraient apporter, eu égard aux circonstances particulières de chaque cas, étant donné qu'on est à la fin du processus de réhabilitation d'une personne. On n'est plus au début. On n'est plus au niveau de la sentence. On n'est pas au niveau de la libération, on est vraiment au niveau terminal où la personne, théoriquement, aurait purgé sa peine et de retour à la société, aurait réparé pour tous les dommages qu'elle aurait pu causer par la perpétration du crime.

Alors, comment être plus exigeant à la fin que dans les étapes précédentes? C'est ce que je n'arrive pas à saisir parfaitement dans la logique de ce projet de loi.

Mme Lavigne : Quand on lit la jurisprudence par rapport à l'article 24, il y a certaines causes qui ont reconnu que parfois certains juges étaient mieux placés que d'autres pour évaluer une communauté et savoir si, par exemple, pour un crime de drogue, est-ce que la communauté accepterait que la preuve soit exclue ou non par rapport au contexte? Je pense que c'est ce genre d'approche qui devra être adapté au contexte des pardons et de déterminer, par rapport à un décideur, un commissaire de l'inspection d'appel, à la lumière de cette information, compte tenus critères, des valeurs sociales, serait-ce normal que X, par rapport au crime qu'il a commis, à sa réhabilitation, à ce qu'il peut apporter la société, est-ce que tout cela mis ensemble ferait fi de l'administration de la justice finalement?

Le sénateur Joyal : Ces raisons seront écrites d'après la réponse que vous avez donnée tantôt. Vous avez dit « well reasoned », donc les décisions sont par écrit selon le paragraphe 4.2(2).

[Traduction]

[...] elle en avise par écrit le demandeur [...]

[Translation]

It is not just a matter of your application being granted or denied. Correct?

Ms. Lavigne: No.

Senator Joyal: If it is denied, reasons are given, correct?

Ms. Lavigne: Yes, if I am to apply to the Federal Court, I must have good reasons. If that is the case, then the decision to make an application is justified and can be defended in federal court.

Senator Joyal: At that stage, the person can have representations made on his or her behalf pursuant to paragraph 4.2(2).

[English]

... advise the applicant that he or she is entitled to make, or have made on his or her behalf ...

[Translation]

Ms. Lavigne: Yes, because the procedural guarantees and principles of fundamental justice are respected. The board must respect them.

Senator Joyal: Appeals can be filed based on all issues of fact or law.

Ms. Lavigne: In Federal Court. That is correct.

Senator Joyal: You are prepared to deal with applications to the Federal Court.

Ms. Lavigne: Yes, the board is brought before the Federal Court in the case of paroles and sometimes for pardons; so we do have experience in that regard. The process is the same, and we will ensure an adequate defence.

[English]

The Chair: Senator Joyal, I will put you down for a second round.

Senator Lang: Thank you, Madam Chair. I am not sure whether there was agreement there or not.

Senator Joyal: The objective at this stage is to try to understand the bill, not to paint one as a good guy and the other as a bad guy.

Senator Lang: That was not my intention, Senator Joyal.

Senator Joyal: I do not like innuendo while we are studying the bill that we will vote on.

Senator Lang: I think you are being presumptuous. I did not say that.

The Chair: Colleagues, I understood Senator Lang to be joshing me personally because I do tend to try to keep things more or less on track with fairness to all members. We will have a second round of questioning.

Senator Lang: I would like to go in a different direction. In the background documents the witnesses referred to other jurisdictions — Australia, New Zealand, the United Kingdom.

[Français]

Ce n'est pas juste que votre demande soit acceptée ou refusée?

Mme Lavigne : Non.

Sén. Joyal : Elle est refusée pour telle ou telle raison?

Mme Lavigne : Oui, si on va en cour fédérale, je devrai avoir de bons motifs. En ayant de bons motifs, la décision se tient d'elle-même et on peut la défendre en cour fédérale.

Le sénateur Joyal : À ce niveau la personne peut être représentée en vertu de l'article 4.2(2).

[Traduction]

[...] et lui fait part de son droit de présenter ou de faire présenter pour son compte les observations [...]

[Français]

Mme Lavigne : Oui, parce que les garanties procédurales, les principes de justice fondamentale sont respectés. La commission se doit de les respecter.

Le sénateur Joyal : Elles sont appelables sur tous les motifs de fait ou de droit.

Mme Lavigne : En Cour fédérale. Voilà.

Le sénateur Joyal : Vous vous êtes préparée pour des demandes en Cour fédérale.

Mme Lavigne : Oui, la commission est amenée en Cour fédérale pour les libérations conditionnelles et parfois pour les réhabilitations, ce ne sera pas nouveau. Et cela suivra son cours et on les défendra comme il faut.

[Traduction]

La présidente : Sénateur Joyal, j'inscris votre nom pour la deuxième série de questions.

Le sénateur Lang : Merci, madame la présidente. Je ne suis pas sûr s'il y a eu consensus ou pas.

Le sénateur Joyal : L'objectif à cette étape-ci de l'étude est d'essayer de comprendre le projet de loi, non pas de viser qui que ce soit.

Le sénateur Lang : Ce n'était pas mon intention, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : C'est que je n'aime pas des insinuations pendant qu'on étudie un projet de loi qui fera l'objet d'un vote.

Le sénateur Lang : Je trouve cela présomptueux de votre part. Ce n'est pas ce que j'ai dit.

La présidente : Chers collègues, je croyais que le sénateur Lang me taquinait parce que j'ai tendance à vouloir être équitable envers tous les membres. Nous aurons une deuxième série de questions.

Le sénateur Lang : Je voudrais passer à un autre sujet. Dans les documents d'information, les témoins ont fait référence à d'autres pays, c'est-à-dire l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le

With the way their parole boards are set up, do they have discretionary authority granted to them similar to what is set out in this bill?

Denis Ladouceur, Director, Pardons and Clemency, National Parole Board: At least with the United Kingdom, they are spent. There is no real discretion. There is a list of offences that are identified in law, and after a certain period of time the record is just removed or spent.

It is much narrower in New Zealand and Australia. There is a delimitation of the type of offence, but the discretion is not there. There are key elements to which a person must adhere, and it is almost automatic.

Senator Lang: Is it correct that the legislation we have on the books today is comparable to the legislation in those other jurisdictions?

Mr. Ladouceur: For summary offences, yes.

Senator Lang: I would like to ask about costs. I was not clear on cost recovery. Will there be a figure in the regulations of \$250 or \$500 so that an applicant will know exactly what the application will cost?

Ms. Trevethan: We are currently in the process of going through the User Fees Act to change the fee. The current fee is \$50, \$35 of which comes to the National Parole Board. We are determining what the cost is with the current legislation and what the cost will be with the new legislation, and we will move toward setting a fee that the applicant will be charged for the service.

Senator Lang: I take it that the taxpayer is subsidizing the system the way it is currently set up.

Ms. Trevethan: That is correct.

Senator Lang: I will go into another area that Senator Runciman was pursuing, and that is the number of applicants we may see because of this proposed legislation. We are going from three years to five years and from five years to ten years. Would it not follow that we will have a hiatus, a period of time when there will be fewer applicants because of the time one must wait?

Ms. Trevethan: We may get fewer for a certain period of time, although some of the statistics we were looking at show that people wait a period of time.

Mr. Ladouceur: Approximately 9 per cent wait the 10-year period. With the current volume, 2 per cent to 2.5 per cent will be affected by the 10-year period. For summary offences it would not necessarily change. There would be a fluctuation in volumes, but I would not expect a dramatic decrease.

Senator Lang: Will applicants who apply for a pardon be heard by the board, or will they just give written evidence, with the board dealing with everything in writing and then making a decision?

Royaume-Uni. Est-ce que les membres de leurs commissions des libérations conditionnelles ont un pouvoir discrétionnaire semblable à ce qui est prévu dans le projet de loi à l'étude?

Denis Ladouceur, directeur, Clémence et pardons, Commission nationale des libérations conditionnelles : Pour ce qui est du Royaume-Uni, les infractions sont effacées du casier. Il n'y a pas vraiment de pouvoir discrétionnaire. Il y a une liste d'infractions qui sont précisées en vertu de la loi, et après un certain temps, le casier judiciaire est supprimé ou effacé.

C'est beaucoup plus strict en Nouvelle-Zélande et en Australie. Chaque type d'infraction est clairement désigné, mais il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire. Les personnes doivent se conformer à certains critères essentiels, et c'est presque automatique.

Le sénateur Lang : Est-ce exact de dire que le projet de loi que nous étudions aujourd'hui est comparable aux lois dans ces pays?

M. Ladouceur : Pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, oui.

Le sénateur Lang : J'ai une question au sujet des coûts, plus particulièrement la récupération des coûts. Les règlements préciseront-ils un chiffre de 250 ou 500 \$ afin que le demandeur sache combien sa demande coûtera?

Mme Trevethan : Nous sommes actuellement en train de revoir la Loi sur les frais d'utilisation afin de modifier les frais en question. Le coût actuel est de 50 \$, dont 35 reviennent à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous sommes en train de déterminer ce qu'il en coûte en vertu de la loi actuelle et ce qu'il en coûtera en vertu de la nouvelle loi, pour pouvoir déterminer les frais que le demandeur devra payer pour ce service.

Le sénateur Lang : Si je comprends bien, ce sont les contribuables qui subventionnent le système dans sa forme actuelle.

Mme Trevethan : C'est exact.

Le sénateur Lang : Je voudrais revenir à une question qu'a posée le sénateur Runciman, au sujet du nombre de personnes qui pourraient présenter une demande en vertu du nouveau projet de loi. Les délais passeront de trois à cinq ans et de cinq à dix ans. Ne serait-il pas logique qu'il y ait un genre de pause, une période pendant laquelle moins de personnes présenteront une demande en raison de ce délai?

Mme Trevethan : Nous aurons peut-être moins de demandeurs pendant une certaine période, mais selon certaines statistiques que nous avons examinées, les gens attendent pendant un certain temps.

M. Ladouceur : Environ 9 p. 100 attendent pendant la période de 10 ans. Cette période de 10 ans touchera entre 2 et 2,5 p. 100 des demandeurs, selon le volume actuel. Cela ne changerait pas nécessairement pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Les volumes pourraient fluctuer, mais je ne crois pas qu'il y ait une réduction marquée.

Le sénateur Lang : Est-ce que la commission tiendra des audiences pour les demandeurs de réhabilitation ou examinera-t-elle plutôt les preuves écrites avant de prendre une décision?

Mr. Cenaiko: They will have to apply on paper and then submit their submission, as per the proposed legislation. The board would take that into consideration. Obviously we will look at the FPS — fingerprints — the RCMP background check and the police reports. All of those things will be taken into consideration.

The board would review the nature and gravity of the offences, and depending on the seriousness, we are looking at indictable offences of a serious nature, a violent offence or a sexual assault. If the board decides to grant the pardon, the applicant would receive a letter. The board member will write a decision in relation to the application.

Proposed section 4.2(2) says, "If the Board proposes to refuse to grant a pardon, it shall notify in writing the applicant . . ." Then there is another process where the applicant can ask for any representations to the board or make another submission to the board orally or, if the board agrees, to a hearing in person.

Senator Lang: Do you envisage that happening very often, having oral testimony presented to the board? I am trying to look ahead to exactly how this will work.

Mr. Cenaiko: That is a tough question. We do not envisage a large number of them, but again we do not know. This will be new legislation. We will be able to report back to you next year.

The Chair: Before we go to our second round, I have a couple of questions related to this very interesting statistical sheet that you have provided for us. It suggests that, for a period of three years, you had a sudden, huge balloon of a backlog. In 2005-06 you had no files carried over from previous years; a year later that had jumped to 12,000 files, the following year 16,000 files, the following year 13,000 files. Then last year, 2009-10, you were back down to 78 files. What caused the backlog, and how did you get rid of it?

Mr. Cenaiko: There is some difficulty trying to analyze why so many applications came in.

The Chair: The number of applications rose, but not anything like that much.

Mr. Cenaiko: The issue that came before us was the varying dates for getting a passport to enter the United States. That date moved from June of one year to December or January of the following year and moved again to June of 2008, I believe. That is where we saw a huge jump during that period.

The Chair: You said the United States does not recognize our pardons, so what difference did it make for the people applying?

Ms. Trevethan: Typically, in order to get into the United States, to get a visa, people would need a pardon first. That does not necessarily mean the pardon will get them into the United States, but it is a first step.

The Chair: Thank you.

M. Cenaiko : Les personnes devront présenter une demande par écrit et ensuite présenter leur dossier, comme le prévoit le projet de loi. La commission examinera le dossier par la suite. Bien sûr, nous allons également prendre en compte les empreintes digitales, la vérification des antécédents faite par la GRC, et les rapports de police. Nous tiendrons compte de tout cela.

La commission étudierait la nature et la gravité des infractions afin de déterminer s'il s'agit d'une infraction punissable par voie de mise en accusation, infraction de violence, ou agression sexuelle. Si la commission décidait d'accorder une réhabilitation, le demandeur recevrait une lettre et le commissaire rédigerait la décision rendue au sujet de la demande.

Le paragraphe 4.2(2) proposé se lit comme suit : « Si elle se propose de refuser la réhabilitation, elle en avise par écrit le demandeur [...] » Il existe un autre processus qui permet au demandeur de présenter ses observations à la commission ou de faire une soumission orale devant la commission, ou, si la commission est d'accord, de comparaître lors d'une audience.

Le sénateur Lang : À votre avis, la commission entendra-t-elle souvent ces témoignages oraux? J'essaie de voir comment tout cela fonctionnera à l'avenir.

M. Cenaiko : C'est difficile de répondre à votre question. Nous ne prévoyons pas un grand nombre de témoignages oraux, mais en fait nous n'en savons rien. Il s'agit d'un nouveau projet de loi. Nous pourrions vous en faire rapport l'an prochain.

La présidente : Avant de passer à la deuxième série de questions, j'ai quelques questions au sujet de cette feuille de statistiques très intéressantes que vous nous avez distribuée. On voit une accumulation importante du nombre de demandes sur une période de trois ans. En 2005-2006, vous n'aviez aucune demande reportée des années précédentes; l'année suivante, vous en aviez 12 000; l'année d'après, 16 000; et ensuite 13 000. Puis, l'an dernier, 2009-2010, vous étiez revenus à seulement 78 demandes. Qu'est-ce qui a causé cette accumulation, et comment l'avez-vous liquidée?

M. Cenaiko : On a eu du mal à comprendre pourquoi nous avions reçu tant de demandes.

La présidente : Le nombre de demandes a augmenté, mais pas à ce point.

M. Cenaiko : Il y a eu cette date butoir pour se munir d'un passeport pour entrer aux États-Unis. Cette date a changé de juin à décembre ou janvier de l'année suivante, et ensuite à juin 2008, je crois. C'est pendant cette période que nous avons vu une énorme augmentation.

La présidente : vous avez dit que les États-Unis ne reconnaissent pas nos réhabilitations, alors quelle différence cela aurait-il fait pour les demandeurs?

Mme Trevethan : En général, pour pouvoir entrer aux États-Unis, pour être admissibles à un visa, les gens ont d'abord besoin d'une réhabilitation. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'ils pourront entrer aux États-Unis, mais c'est un premier pas.

La présidente : Merci.

Mr. Cenaiko: We did have to hire additional staff to look at all the backlog files that we had, because we were into a process where it would take 12 to 18 months for an application to be heard. We were using funds from the parole side of our work to do the pardon side. Obviously we could really tell. The \$35 per application just does not cut it.

We are still at that point, but the number of applications is decreasing now. There is a minor backlog, as you see, but nothing major as there was over the past few years. That was the only factor we could see for why there would be a huge increase in applications coming in. I think it was the only factor.

The Chair: Do you see anything in the present legislation that will create a similar sudden bubble or traffic jam?

Ms. Trevethan: For many years the board has been in a position where the pardons program has not been sustainable. About three years ago we put in place a strong business case and action plan to try to address the backlog, but there has been a cyclical pattern of backlogs. We reduced the backlog by putting in money from the conditional release side, which is not where we want to go on this. Part of the reason we are moving toward trying to revise the user fee is to put the board in a position where the pardons program will be sustainable, but it is not right now.

[Translation]

Senator Joyal: Ms. Lavigne, given the nature of the new criteria set out in sections 4, 4.1 and 4.2, will you be developing guidelines or notices for the commissioners, the persons who will have to judge these cases, in order to familiarize them with the new legal implications of the bill as it is currently drafted?

Ms. Lavigne: Yes, documents will be produced. There will be training and documents, but we will not encroach on their discretion. However, they will be given tools to better understand what is being asked of them and the underlying concept. We will be developing legal tools.

Senator Joyal: Will those tools eventually be made public, and will we be able to see them for ourselves?

Ms. Lavigne: Some aspects will be dealt with at the policy level.

Senator Joyal: What do you mean by that?

Ms. Lavigne: They will be included in policies and directives. And those policies will be adopted by the board's executive committee. Some of the tools will be set out in policies; and there will also be legal training modules. At this point in time, we have not yet prepared any definitive legal advice. But legally speaking, the commissioners will have all the help needed to understand what they are dealing with and what they need to take into account in order to make their decisions.

M. Cenaiko : Nous avons dû engager du personnel supplémentaire afin d'étudier cette accumulation de dossiers, car autrement le délai pour traiter une demande de réhabilitation aurait été de 12 à 18 mois. Nous avons dû réaffecter des fonds de nos tâches de libération conditionnelle vers nos tâches de réhabilitation, et il est devenu évident que les frais de 35 \$ par demande n'étaient pas suffisants.

Nous sommes toujours au même point, même si le nombre de demandes est en décroissance. Il reste toujours une légère accumulation comme vous pouvez le constater, mais ce n'est rien par rapport aux années précédentes. C'est la seule explication que nous avons trouvée pour cette énorme augmentation du nombre de demandes. Je crois que c'était la seule explication.

La présidente : Voyez-vous des éléments dans le projet de loi à l'étude qui pourraient créer une accumulation ou un goulot d'étranglement semblable?

Mme Trevethan : Depuis bien des années, le programme de réhabilitation de la commission n'est plus viable. Il y a trois ans environ, nous avons effectué une analyse de rentabilité et préparé un solide plan d'action afin de tenter de réduire l'accumulation de demandes, mais cette accumulation est cyclique. Nous avons pu réduire le nombre de demandes en utilisant des fonds affectés aux libérations conditionnelles, mais ce n'est pas une solution. Nous voulons augmenter les frais d'utilisation afin de rendre le programme de réhabilitation viable, mais il ne l'est pas actuellement.

[Français]

Le sénateur Joyal : Madame Lavigne, compte tenu de la nature des nouveaux critères mis de l'avant au paragraphe 4, 4.1 et 4.2, est-ce que vous allez développer des lignes directrices ou des avis pour les commissaires, les personnes qui auront à juger de ces cas pour les familiariser avec les nouvelles implications juridiques du projet de loi tel qu'il est écrit actuellement?

Mme Lavigne : Oui, il y aura des documents. Il y aura de la formation, il y aura des documents, sans toutefois empiéter sur leur discrétion. Mais il y aura des outils pour mieux cerner ce qui est devant eux et comment comprendre le concept. Il y aura des outils juridiques de développer.

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'éventuellement ces outils seront publics et on pourra en prendre connaissance?

Mme Lavigne : Certains aspects seront incorporés au niveau politique.

Le sénateur Joyal : Quand vous dites politique, qu'est-ce que vous entendez?

Mme Lavigne : « Policy », les directives, les orientations. Et ces politiques sont adoptées par le comité exécutif de la commission. Il y aura une partie de cela qui sera incorporée là-dedans, il y aura des modules de formation juridique. Maintenant les avis juridiques en tant que tels, à ce moment, il n'y en a pas eu qui ont été élaboré de façon définitive. Mais au niveau juridique, les commissaires auront toute l'aide nécessaire pour comprendre ce qui est devant eux et ce dont ils doivent tenir compte pour prendre leurs décisions.

[English]

Senator Joyal: Mr. Cenaiko, what is the frequency of change of commissioners? What is your rate of turnover on the board?

Mr. Cenaiko: Under the legislation someone can be a member of the board for 10 years, in most cases. In the last 10 or so years, either government has appointed to five-year terms and sometimes three-year terms for full-time members. Part-time members are always three-year terms. There is always a renewal or reappointments of board members coming up or new board members coming in.

Senator Joyal: Give us an idea of the figures, roughly. What is the full slate? How many you will have this year, for instance, on a three-year basis and on a five-year basis, and how many will lapse?

Mr. Cenaiko: I do not have the statistics on how many will lapse. It is up to the minister to make that decision. There are 45 full-time board members under the legislation that we have now. Bill C-39 will increase that to 60 full-time members. As well, we have in addition to that 44 part-time members. These board members are located in six offices throughout Canada, and their terms are varied. The term limits can vary from three years for part time, three years for full time or five years for full time, in most cases. At various times of the year there may be a board member's term expiring in August, another in October, maybe two in January of next year. We train approximately one dozen new board members each year.

Senator Joyal: Do you have a turnover rate overall on the 100 or so members?

Mr. Cenaiko: It is 15 per cent each year.

Senator Joyal: Of people that you have had turn over and that you have to train as well.

Mr. Cenaiko: This past year we also had a training session on risk assessment; it was the first such session we have had in some time. We held that training session here in Ottawa, for all of our board members and all of our hearing officers across the country. This was training on risk assessment for conditional release for parole hearings, looking at ensuring the ability to review and understand psychological and psychiatric reports, and looking at those reports in relation to measuring those types of statistics.

Obviously, with this proposed new legislation, ensuring our board members across the country receive training will be a critical component. Not all board members across Canada will be making pardon decisions. The division for pardons and clemency is here in Ottawa. The appeal division is also located here in Ottawa. The four board members who work in that division usually handle all the appeals. Obviously there will be changes there, because the

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Monsieur Cenaiko, quelle est la durée en poste d'un commissaire? Quel est le taux de roulement à la commission?

M. Cenaiko : En vertu de la loi, une personne peut siéger à titre de membre de la commission pendant une période de 10 ans, dans la plupart des cas. Depuis à peu près 10 ans, les gouvernements successifs ont nommé des membres à temps plein pour des mandats de cinq ans ou, parfois, de trois ans. Les membres à temps partiel sont toujours nommés pour des mandats de trois ans. Il y a toujours un renouvellement qui se fait à la commission, soit par la reconduction de mandats, soit par la nomination de nouveaux membres.

Le sénateur Joyal : Je vous demanderais de nous donner des chiffres approximatifs. Quel est l'effectif total? Combien de membres cette année seront nommés pour un mandat de trois ans, de cinq ans; et combien y en aura-t-il à leur dernière année?

M. Cenaiko : Je n'ai pas les chiffres sur les postes qui deviendront vacants. C'est une décision qui relève du ministre. Selon la loi actuelle, il y a 45 membres de la commission à temps plein. Le projet de loi C-39 va porter ce nombre à 60. Nous avons aussi 44 membres à temps partiel. Les membres de la commission sont répartis dans six bureaux au Canada, et ils ont des mandats de durée variable. La durée des mandats peut varier de trois ans, dans le cas des membres à temps partiel et de certains à temps plein, à cinq ans pour la plupart des membres à temps plein. Les mandats des membres de la commission peuvent venir à échéance à différents temps de l'année, soit en août, octobre ou janvier. Nous formons à peu près une douzaine de nouveaux membres de la commission par année.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous donner le taux de roulement pour les quelque 100 membres?

M. Cenaiko : Le taux est de 15 p. 100 par année.

Le sénateur Joyal : Cela inclut les gens qui sont partis et aussi ceux que vous avez dû former.

M. Cenaiko : Durant la dernière année, nous avons aussi donné une séance de formation sur l'évaluation des risques; c'est la première fois que nous offrons ce genre de séance depuis quelque temps. Nous avons donné la formation ici à Ottawa à l'intention de tous les membres de la commission de même que tous les agents d'audience au Canada. La formation portait sur l'évaluation des risques lors des audiences de mise en liberté sous condition ou de libération conditionnelle, afin de s'assurer de bien examiner et de bien comprendre les rapports psychologiques et psychiatriques, et de les mettre en lien avec ce genre de statistiques.

Bien évidemment, il sera essentiel que les membres de la commission partout au pays reçoivent de la formation sur la nouvelle mesure législative proposée. Ce ne sont pas tous les membres de la commission au Canada qui devront prendre des décisions en matière de réhabilitation. La section des pardons et de la clémence se trouve ici à Ottawa. La Section d'appel se trouve aussi dans la capitale nationale. Normalement, les quatre membres

work of the board in the pardons division will increase, and we will need to address those board member resources or shortages as that comes through in the next few months.

Senator Joyal: As I understood, the operation is considering the rather difficult cases, those involving a 10-year period. You might want to develop within your own team a group of people who are better specialized or better trained to hear those cases and proceed with them. As you said, this is much more complex than one might think at the beginning, considering the psychological and psychiatric reports, police reports, victim information, evaluation of the impact on the administration of justice, and so forth. You need someone with almost a judge's capacity.

Ms. Trevethan: Currently, our board members are trained in many of those areas. As part of the parole process, they learn about the criminal justice system. They understand the criminal records that offenders have. That is what they use in making parole decisions. We have a good base of training for all board members. We have quite extensive training. We provide 20 days of training per year for board members. This is very important. I agree with you that we will need to have some specific training on the pardon side, but we have a good base right now. Board members get extensive training in many of the same areas that they will need to look at on the pardon side.

[Translation]

Ms. Lavigne: The reasons considered by the commissioners at the appeal division are very similar, if not identical, to those required at the Federal Court level. Therefore, the commissioners at the appeal division are already quite used to dealing with principles of law. It will not be a stretch for them to make a transition to these new principles since they are already familiar with the law. In fact, legal training is regularly given to those commissioners, whether newly appointed or long serving, who have questions concerning newly adopted principles. In the 18 years that I have worked in legal services at the correctional and parole level, the act has undergone changes and new concepts have been adopted. With the support of staff and other divisions of the board, the commissioners have been able to properly assimilate and apply the various legal criteria.

Senator Joyal: Thank you.

[English]

Senator Baker: Are you saying that someone who wishes to appeal a decision on a pardon will still have the option of going to your own appeal division?

de la commission qui travaillent dans cette section s'occupent de tous les appels. Il y aura bien sûr des changements, parce que la charge de travail à la section des pardons va augmenter, et nous aurons à nous occuper des questions de ressources ou de pénurie en matière d'effectifs au cours des prochains mois.

Le sénateur Joyal : D'après ce que j'ai compris, la commission est en train d'examiner les cas difficiles, ceux qui sont frappés d'une période de 10 ans. Vous voudrez peut-être former un groupe de personnes parmi votre équipe qui sera mieux outillé et formé pour entendre et traiter ces cas. Comme vous l'avez dit, c'est bien plus complexe que l'on pourrait croire à prime abord, étant donné les rapports psychologiques et psychiatriques, rapports de police, déclaration sur les répercussions sur la victime, évaluation de l'impact sur l'administration de la justice, et cetera. Vous avez besoin de personnes avec les capacités d'un magistrat, ou presque.

Mme Trevethan : En ce moment, les membres de la commission reçoivent de la formation sur bon nombre de ces questions. Ils sont renseignés sur le système de justice pénale lors de la formation sur le processus de libération conditionnelle. Ils comprennent les casiers judiciaires des contrevenants. Ils s'en servent pour prendre leurs décisions en matière de libération conditionnelle. Nous offrons une bonne formation de base pour tous les membres de la commission. Notre programme de formation est assez vaste. Nous donnons 20 jours de formation par année aux membres de la commission. C'est loin d'être négligeable. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faudra avoir de la formation particulière en matière de réhabilitation, mais nous avons actuellement une bonne base. Les membres de la commission reçoivent une formation approfondie sur un bon nombre de questions dont ils devront aussi se saisir lors de l'examen des demandes de réhabilitation.

[Français]

Mme Lavigne : Pour les commissaires à la section d'appel, les motifs devant la section d'appel sont très similaires, sinon identiques à ceux qu'on retrouve pour aller en Cour fédérale. Alors, les commissaires à la section d'appel sont déjà beaucoup exposés aux principes de droit. Alors pour eux, d'avoir devant eux d'autres principes, cela va être quand même acceptable, ils ne sont pas étrangers au droit pour pouvoir faire le lien ou le saut. Effectivement, au niveau de la formation, il y a toujours un volet juridique donné constamment aux nouveaux commissaires et même aux commissaires en place, s'ils ont des questions et s'ils veulent comprendre les nouveaux principes, car cela fait 18 ans que je suis au service juridique, au niveau correctionnel, mise en liberté sous condition, la loi a changé et il y a eu des nouveaux concepts. Les commissaires, avec l'appui des employés et des autres secteurs de la commission, ont réussi à assimiler et à appliquer les critères juridiques comme il se devait.

Le sénateur Joyal : Merci.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Êtes-vous en train de dire que quelqu'un qui voudrait en appeler d'une décision en matière de réhabilitation pourra toujours le faire devant votre Section d'appel?

Ms. Lavigne: No.

Senator Baker: That is what I thought.

Ms. Lavigne: Contrary to parole, in the Corrections and Conditional Release Act, section 147 allows the offenders to appeal to the appeal division. The grounds for appealing to the appeal division are identical to those before the Federal Court: error of law or breach of fundamental justice.

On the pardon side, there is no appeal mechanism. Once the board has made its decision, the applicant would have to take a negative decision to be judicially reviewed before the Federal Court.

Senator Baker: Yes. Under judicial review, rule 300 of the Federal Courts Rules, the Federal Court, in deciding whether there has been an error of law or whether the board behaved unreasonably, with gross negligence or some other character, has the authority not to change the decision but to refer the matter back to the National Parole Board for a decision to be made with different decision makers than those who made the original decision.

Are you prepared, then, to have persons, not just the numbers that you have now, but more, who will be trained in the same area?

Ms. Lavigne: Yes.

Senator Baker: I do not know whether you can answer my final question. Maybe you are too careful. Ms. Lavigne is very careful in her answers. The minister was here with his legal person, and she was also very careful in her answers.

We raised this question with you before, and maybe you cannot or will not answer it. There are two standards, one in English and one in French. You say you will let this go to the case law. Let me tell you that every day this is decided, and it is decided differently, by different standards, in different provinces. The courts of appeal rule in the provinces, as you know. Then there is the Supreme Court of Canada.

Can you tell us now whether it will be on the basis of the English in this bill, which is "would" bring the administration into disrepute, or will it be with the French version, which is "could"?

Ms. Lavigne: You will not like my answer. I will tell you that I will inform the board members of the difference between the French and English versions and I will advise them of the case law with respect to the discrepancy, but it will be their discretion to exercise.

Senator Boisvenu: Very wise.

Senator Baker: Ms. Lavigne did not really answer the question, and that makes her wise.

You are an excellent witness, Ms. Lavigne.

Mme Lavigne : Non.

Le sénateur Baker : C'est ce que je pensais.

Mme Lavigne : Contrairement à ce qui se fait pour les libérations conditionnelles, l'article 147 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition permet aux contrevenants d'interjeter appel devant la Section d'appel. Les motifs pour en appeler devant la Section d'appel sont identiques à ceux exigés par la Cour fédérale : une erreur de droit ou une atteinte à la justice fondamentale.

Pour ce qui est de la réhabilitation, il n'y a pas de mécanisme d'appel. Une fois que la commission a rendu sa décision, le demandeur pourrait exiger qu'une décision négative soit soumise à un contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

Le sénateur Baker : Oui. Dans le cas d'un contrôle judiciaire, à l'article 300 des Règles des Cours fédérales, la Cour fédérale, en décidant s'il y a eu erreur de droit ou si la commission a agi de façon déraisonnable, ayant démontré une négligence grave ou autre incurie, a le pouvoir non pas de renverser la décision mais de renvoyer le dossier à la Commission nationale des libérations conditionnelles afin qu'une nouvelle décision soit prise par des membres autres que ceux qui ont pris la décision initiale.

Donc, êtes-vous prêt à embaucher des effectifs additionnels et de les former pour prendre ce genre de décision?

Mme Lavigne : Oui.

Le sénateur Baker : Je ne sais pas si vous allez pouvoir répondre à ma dernière question. Vous êtes peut-être trop prudente. Mme Lavigne répond de façon très prudente. Le ministre a comparu devant le comité avec sa conseillère juridique, et elle aussi nous a donné des réponses très prudentes.

Nous avons déjà soulevé cette question auprès de vous auparavant, et peut-être que vous ne pouvez ou ne voulez pas y répondre. Il y a deux normes : une en anglais et l'autre en français. Vous dites que vous vous en remettrez à la jurisprudence. Permettez-moi de vous dire que ces décisions sont prises tous les jours, de façon différente, selon des normes différentes en vigueur dans les différentes provinces. Comme vous le savez, les cours d'appel rendent leurs décisions dans les provinces. Puis, il y a la Cour suprême du Canada.

Pouvez-vous nous dire si les décisions seront prises en se fondant sur la version anglaise du projet de loi, où on retrouve la mention « would bring the administration into disrepute » [déconsidérerait l'administration de la justice], ou sur la version française, où on retrouve la mention « serait susceptible de [...] »?

Mme Lavigne : Je sens que vous n'aimerez pas ma réponse. Je vous répondrai que je vais informer les membres de la commission de la différence entre les versions française et anglaise et les aviser de la jurisprudence en ce qui a trait à cette différence, mais il leur reviendra d'exercer leur discrétion.

Le sénateur Boisvenu : Très sage.

Le sénateur Baker : Mme Lavigne n'a pas vraiment répondu à la question, ce qui est un signe de sagesse.

Madame Lavigne, vous êtes un excellent témoin.

[Translation]

Senator Boisvenu: I would like to make a request for information on behalf of the committee. The current bill will prohibit or prevent pardons from being granted in the case of manslaughter. I have gone over the 2005, 2006 and 2007 statistics in detail, and I do not know whether it was in 2006 or 2007, but there were two people convicted of manslaughter who received pardons: one who had been convicted of second-degree murder and another of manslaughter. Would it be possible to provide the committee with the reasons those pardons were granted in 2006 or 2007, both in cases of manslaughter? I would be interested in having that information. I was not able to obtain that prior to becoming a senator.

I would like to come back to the issue of pedophiles and sexual predators, because that is my real concern with this bill. Among other things, we know that pedophiles use the Internet, which is the easiest way for them to re-offend without getting caught, to phish for children between the ages of 12 and 14. Despite having received pardons, those people are at risk of re-offending and might not get caught because this type of crime is very difficult to prevent. I am referring to pedophilia over the Internet.

The question I would like to ask you might not be easy for you to answer, as you said earlier. It is much more difficult for a police officer to track down a pedophile who has received a pardon, because his file becomes more or less confidential, even for police officers.

Some 800 pedophiles received pardons in 2007. I am concerned with protecting the public. In those cases, where the rates of recidivism in society are much higher, will you conduct even more thorough investigations when considering their applications for pardon? I am thinking of the much higher numbers of repeat offences in cases of impaired driving, sexual assault and pedophilia, given that those behaviors cannot be corrected.

Those behaviors can be kept in check. That is why we want to make changes to the sexual predator register in order to ensure that it includes all people with deviant behaviors. Therefore, my concern regarding pardons is that law enforcement officers might lose track of the people with deviant behaviors who will have received pardons. Will you be giving yourselves special means to track those people, knowing that the recidivism rate in their case is much higher?

[English]

Mr. Cernaiko: That is a tough question. Going back to some of the statistics you mentioned, in 2005 one board member was making the decision on those cases, and the criteria were the same as they are today. Then in 2007 some changes were made so that two board members started to review the file and make a decision whether to grant or deny.

As you mentioned, when those pardons are granted to individuals who may have committed sex offences, the sex offences they have committed are still on the system for police

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'aurais une demande à vous faire pour que vous fussiez parvenir l'information au comité. Le projet de loi actuel va interdire ou empêcher la possibilité de donner un pardon dans les cas d'homicide. J'ai analysé vraiment à fond les statistiques de 2005, 2006 et 2007 et je ne sais pas si c'est en 2006 ou en 2007, il y a deux cas d'homicide qui ont eu un pardon, un meurtre au deuxième degré et un homicide involontaire. Serait-il possible de fournir au comité les raisons pour lesquelles on aurait accordé un pardon, en 2006 ou en 2007, dans deux cas d'homicide? C'est une information que j'aimerais avoir. Je n'ai pas pu l'avoir à l'époque quand j'étais ailleurs.

Je reviendrais sur le cas des pédophiles, des prédateurs sexuels, car c'est vraiment ma préoccupation dans ce projet de loi. On sait que les pédophiles, entre autres, la façon la plus facile de récidiver sans qu'il puisse se faire prendre, c'est par Internet, la façon d'hameçonner les enfants de 12, 13, 14 ans, c'est par Internet. Ces gens risquent de récidiver, malgré qu'ils aient reçu un pardon, sans se faire prendre, car c'est un niveau de criminalité très difficile à arrêter. C'est la pédophilie sur Internet.

La question que j'aimerais vous poser et ce n'est peut-être pas facile pour vous. Vous l'avez dit tantôt. Un pédophile qui obtient son pardon, pour un policier c'est beaucoup plus difficile de le retracer, car le dossier devient un peu confidentiel, même pour les policiers.

Dans les cas des pédophiles, il y en a eu 800 en 2007 qui ont obtenu un pardon. Ma préoccupation, c'est la protection de la population. Dans ces cas, ferez-vous des investigations encore plus poussées lorsqu'arrivera le temps de donner un pardon à des gens où on sait que la récidive est beaucoup plus présente dans la société. Je pense à la récidive dans les cas de conduite en état d'ébriété, d'agresseurs sexuels et des pédophiles, qui est beaucoup plus fréquente, parce que ce n'est pas un comportement qui se corrige.

Ce sont des comportements qui se contrôlent. C'est pour cela qu'on veut modifier le registre des prédateurs sexuels pour être certain que tous les gens qui ont un comportement déviant soient dans le registre. Donc moi ce qui me préoccupe par rapport au pardon, ce sont les gens qui ont un comportement déviant à qui on va accorder un pardon et dont on risque de perdre la trace sur le plan de la sécurité publique. Est-ce que vous allez vous donner des moyens de suivre ces gens de façon particulière quand vous savez que le taux de récidive est beaucoup plus élevé?

[Traduction]

M. Cernaiko : C'est une question difficile. J'aimerais revenir à certaines des statistiques que vous avez mentionnées. En 2005, un membre de la commission prenait une décision sur ces cas, et les critères à l'époque étaient les mêmes qu'aujourd'hui. Il y a eu des changements en 2007, et deux membres de la commission ont dû revoir le dossier et prendre une décision à savoir s'ils devaient octroyer ou refuser une demande de réhabilitation.

Comme vous l'avez mentionné, même si des pardons sont octroyés à des personnes qui ont commis des infractions sexuelles, leurs infractions sont maintenues dans le système afin que les

agencies to be aware of. Police agencies throughout Canada are aware that those individuals may have committed a sex offence. Most police agencies are aware of where they live and what communities they are in, and police work to ensure the safety of the communities and the people in those communities. It is not an easy thing to do, but many police agencies do go into that depth following up for the protection of their communities.

Beyond that I do not think I can give any additional information. If we can go back to those pardons that were provided to the individual — I do not think there is anything in law that says we could — but if those individuals applied to work on a volunteer team for kids, obviously those are some of the areas where those checks will be extremely important with the RCMP to ensure that is pulled out and that record does show them having a sex offence.

[Translation]

Senator Boisvenu: Sexual predators are criminals who are of great concern to me because they remain hidden and manipulate people, and that is the reason why the recidivism rate is so high. In those cases, rather than sending out pardons in the mail, could the board not hold hearings with those people? I am concerned that everything is done anonymously. Often, meeting a criminal can be quite revealing and may even lead the rehabilitated criminal to abandon his application, knowing that he will have to meet with an expert. In those cases, would it not be better to meet with the person who is applying for a pardon, rather than simply issuing a pardon through the mail?

[English]

Mr. Cernaiko: Senator Boisvenu, I investigated over 600 sexual assaults in my previous career. Is there an opportunity to make changes to the present legislation? Obviously I am not involved in politics anymore; you are the parliamentarians and you make the laws. We would follow the legislation if that were before us today. We would follow that legislation and we would hold hearings for those individuals, if that was included in the new legislation.

[Translation]

Senator Joyal: Still in the subsection 4.2(2), Ms. Lavigne, when an applicant has been turned down and wants to appeal, in writing of course, with the reasons that you mentioned and if he is granted a hearing, which means that he can make oral presentations, are the commission members who hear his presentations the same ones or the same one who issued the notice denying the application?

Ms. Lavigne: No, currently, the way it works, when the applicant wants a hearing and he is granted one, it is held in the region where he is currently located. For example, if the commissioners of the appeals section decide not to grant him a pardon, he can request a hearing, which will be held in the region where he resides. I remember a case in Quebec. There was a hearing before a commissioner, and this was not the same person who had handed down the original decision.

forces policières puissent être au courant. Les forces de l'ordre partout au Canada savent que ces personnes ont pu commettre des infractions sexuelles. La plupart des services de police connaissent l'adresse de ces gens, et ils veillent à la sécurité de ces collectivités et des gens qui y habitent. Ce n'est pas facile à faire, mais beaucoup de services de police font ce genre de suivi approfondi afin de protéger leurs collectivités.

Je ne crois pas pouvoir vous donner de renseignements supplémentaires. Revenons au pardon octroyé à ces personnes — je ne crois pas que la loi nous le permette — mais si elles désiraient obtenir un poste de bénévole dans une équipe pour jeunes, on ferait évidemment alors des vérifications auprès de la GRC pour s'assurer que leurs casiers judiciaires indiquent qu'elles ont été condamnées pour un crime sexuel.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : C'est une clientèle de criminels qui me préoccupent vraiment, les prédateurs sexuels, ce sont des gens qui se cachent, qui manipulent et le taux de récidive est élevé à cause de cela. Est-ce que dans ces cas, la commission pourrait, plutôt qu'émettre un pardon par la poste, tenir une audience avec ces gens? Je crains que tout se fasse dans l'anonymat. Souvent, rencontrer le criminel est très révélateur, cela peut même pousser le criminel réhabilité à abandonner sa demande, sachant qu'il va avoir une rencontre avec un spécialiste. Est-ce que dans ces cas, on ne pourrait pas aller un peu plus loin que seulement émettre un pardon par la poste, mais avoir une rencontre avec la personne qui demande le pardon?

[Traduction]

M. Cernaiko : Sénateur Boisvenu, j'ai fait enquête sur plus de 600 agressions sexuelles au cours de ma carrière précédente. Est-il possible de modifier la loi actuelle? Évidemment, je ne fais plus de politique; ce sont les parlementaires qui adoptent les lois. Nous allons suivre la loi telle qu'adoptée. Nous appliquerions la loi et nous tiendrions des audiences pour ces personnes, si cela était exigé par la nouvelle loi.

[Français]

Le sénateur Joyal : Toujours au paragraphe 4.2(2), madame Lavigne, lorsque le demandeur a reçu un refus et qu'il désire faire appel, par écrit évidemment, avec les raisons que vous avez mentionnées et qu'on lui octroie une audition, c'est-à-dire qu'il peut faire ses représentations oralement, est-ce que les membres de la commission qui l'entendent sont les mêmes ou le même qui celui qui a rédigé l'avis refusant la demande?

Mme Lavigne : Non, présentement, de la façon dont cela fonctionne, lorsque le demandeur veut une audience et qu'on lui accorde, ce sera dans la région où il est. Par exemple, les commissaires à la section de l'appel auront décidé de ne pas lui accorder la réhabilitation, il va demander une audience, ce sera en région, de là où il vient. J'ai un cas en tête, c'était au Québec, ce n'est pas le même, c'est devant un commissaire et ce n'est pas un commissaire qui a déjà rendu la décision.

Senator Joyal: However, in the event that there is no hearing, but just a written appeal, does the same principle apply? Is the appeal considered by a commissioner who was not involved in the original application?

Ms. Lavigne: Another commissioner takes the case in hand, otherwise there would be reason to fear a lack of impartiality, and we do not want that.

Senator Joyal: I imagine that if the application is turned down on appeal, the written decision outlines the motives as to why the application was turned down.

Ms. Lavigne: Currently, when an application is denied, it must be demonstrated that the standards of good behavior were not met, for instance.

Senator Joyal: The application could be denied for any number of reasons.

[English]

Mr. Cenaiko: All these areas will be defined in the regulations and policy as it comes forward to determine the processes that obviously will be determined down the road.

Senator Joyal: With those new regulations and guidelines that will follow from this.

[Translation]

Ms. Lavigne: This will be developed through orientation, when dealing with policies that have not been provided for in the regulations. This is understandable.

Senator Joyal: Obviously.

[English]

The Deputy Chair: Thank you very much, witnesses. This has been very informative. I am sure, with another hour and a half, we would still have you here, but that was tremendous. Thank you so much. We appreciated your being here.

Our next witnesses are here. From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, CRCVC, we have Ms. Heidi Illingworth, Executive Director; and from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, we have Ms. Kim Pate, Executive Director.

It is nice to see you again. We keep calling upon you because we continue to have bills before us that concern what you do. Please proceed with your opening comments.

Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Thank you for having us here today to consider of Bill C-23A. On a daily basis, we assist Canadians whose lives have been affected by serious crime such as manslaughter and sexual assault. We know from our experiences supporting survivors that the consequences of their victimization are lifelong. Sadly, crime victims are among society's most marginalized, getting little support or help to recover. We are

Le sénateur Joyal : Mais dans le cas où il n'y a pas d'audience, mais simplement un appel par écrit, est-ce que c'est le même principe qui s'applique, c'est un autre commissaire que celui à qui il a fait la demande?

Mme Lavigne : C'est un autre commissaire qui se penche sur la cause, autrement, il y aurait crainte raisonnable de partialité, ce qu'on ne veut pas.

Le sénateur Joyal : Dans la décision rendue à ce moment, j'imagine que si la demande est refusée en appel, il y a également les motifs écrits pour lesquels la demande est refusée.

Mme Lavigne : Présentement oui, quand on refuse, il faut démontrer pourquoi une bonne conduite n'a pas été rencontrée, par exemple.

Le sénateur Joyal : Entre autres, cela peut être ce facteur ou un autre.

[Traduction]

M. Cenaiko : Tous ces points seront définis par les règlements et les politiques qui permettront de mettre en place les processus.

Le sénateur Joyal : Avec ces nouveaux règlements et ces nouvelles politiques qui en découleront.

[Français]

Mme Lavigne : Cela sera développé via l'orientation, les politiques qui ne seraient pas prévues par règlement, on se comprend.

Le sénateur Joyal : Évidemment.

[Traduction]

La vice-présidente : Merci beaucoup, chers témoins. Cette discussion a été très instructive. Je suis certain que nous pourrions poursuivre pendant une autre heure et demie, mais nous avons déjà fait un énorme travail. Merci beaucoup. Nous vous sommes reconnaissants d'être venus.

Nos prochains témoins sont arrivés. Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, le CCRVC, nous recevons Mme Heidi Illingworth, directrice générale; et de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, nous recevons Mme Kim Pate, directrice générale.

Il est bon de vous revoir. Nous continuons à vous inviter parce que nous examinons des projets de loi qui touchent à votre secteur d'activité. Veuillez débiter vos exposés liminaires.

Heidi Illingworth, directrice générale, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Merci de nous avoir invités dans le cadre de votre examen du projet de loi C-23A. Quotidiennement, nous aidons les Canadiens dont la vie a été bouleversée par des crimes graves tels que l'homicide involontaire et les agressions sexuelles. Notre expérience d'aide aux survivants nous démontre que les conséquences de la victimisation durent toute une vie. Malheureusement, les victimes de crimes sont une

pleased to be here today to help voice their concerns and to speak out, as they often do, to prevent anyone else from suffering the harm they have suffered.

Our centre supports Bill C-23A, which amends the Criminal Records Act to extend the ineligibility period for certain applications for a pardon. It also enables the National Parole Board to consider additional factors when deciding whether to grant a pardon for certain offences. Our agency was present in support of the government, sexual abuse survivors, and other public safety victim advocates when this bill was introduced on May 11.

We believe that pardons are useful to help nonviolent offenders become and remain contributing members of society by removing their criminal record from CPIC so that they may be more likely to find employment, among other things. Offenders who are successful in gaining employment are less likely to reoffend and to rely on social assistance. It is positive that, since 1970, more than 400,000 people have received pardons, and 96 per cent of these are still in effect.

Nevertheless, we feel the proposed legislation makes some reasonable and necessary changes to the Criminal Records Act in order to increase the scrutiny that offenders face throughout the pardon process. We support increasing the waiting period to apply to 10 years in the case of a serious personal injury offence within the meaning of section 757 of the Criminal Code, including manslaughter, as well as to five years for summary conviction offences.

Offenders whose sentences have expired should be required to spend a significant amount of time living in a pro-social manner in the community before they become eligible to be considered for a pardon. This contributes to increased public safety.

The CRCVC is equally pleased that the granting of pardons will no longer be automatic. As you know, the National Parole Board currently approves 98 per cent of pardon requests submitted each year. We believe it is fair for the board to have increased discretion and for offenders to prove to the National Parole Board that they are deserving of a pardon. The proposed legislation requires more than good conduct and not being convicted of an offence under an act of Parliament. It also requires that the granting of a pardon at that time would provide a measurable benefit to the applicant, would sustain his or her rehabilitation in society as a law-abiding citizen, and would not bring the administration of justice into disrepute.

The centre believes the Senate should pass this legislation immediately, and not only because Karla Homolka may soon be applying for a pardon. While this is a sensational case, it does not mean that the issue of granting pardons to offenders convicted of serious crimes is being sensationalized. It is fair for the media and members of the public to comment that some offenders' crimes

catégorie de gens les plus marginalisés de notre société, recevant peu de soutien ou d'aide pour se rétablir. Nous sommes ravis d'être ici aujourd'hui pour faire connaître nos inquiétudes et nous faire entendre, comme ces victimes le font souvent, afin que personne d'autre ne vive les souffrances qu'elles ont vécues.

Notre centre appuie le projet de loi C-23A, qui modifie la Loi sur le casier judiciaire afin de prolonger la période d'inadmissibilité de certaines demandes de réhabilitation. Le projet de loi permet également à la Commission nationale des libérations conditionnelles de prendre en compte d'autres facteurs avant de décider d'octroyer une réhabilitation pour certains crimes. Notre organisation était présente aux côtés du gouvernement, de survivants d'agressions sexuelles et d'autres défenseurs des victimes du secteur de la sécurité publique lorsque le projet de loi a été présenté le 11 mai.

Nous croyons que les demandes de réhabilitation sont utiles pour aider les criminels non violents à devenir et continuer d'être des membres actifs de notre société en supprimant leurs casiers judiciaires du CIPC afin qu'il leur soit plus facile de trouver un emploi, entre autres choses. Les délinquants qui arrivent à se trouver du travail ont moins tendance à récidiver et à dépendre de l'aide sociale. C'est une bonne chose que, depuis 1970, plus de 400 000 personnes aient obtenu une réhabilitation, et que 96 p. 100 de ces réhabilitations soient toujours en vigueur.

Néanmoins, nous croyons que le projet de loi apporte des changements raisonnables et nécessaires à la Loi sur le casier judiciaire afin que les délinquants fassent l'objet d'un examen plus approfondi pendant le processus d'octroi de la réhabilitation. Nous appuyons la prolongation de la période d'attente à 10 ans pour les sévices graves à la personne visés à l'article 757 du Code criminel, y compris l'homicide involontaire, et à cinq ans pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Les délinquants ayant purgé leur peine devraient avoir à vivre une longue période en respectant les normes sociales de la collectivité avant d'être admissibles à une réhabilitation. Cela contribue à améliorer la sécurité publique.

Le CCRVC est également ravi que l'octroi de réhabilitations ne soit plus automatique. Comme vous le savez, la Commission nationale des libérations conditionnelles approuve actuellement 98 p. 100 des demandes de réhabilitation présentées chaque année. Nous croyons qu'il est juste que la commission jouisse d'une plus grande discrétion et que les délinquants la convainquent qu'ils méritent cette réhabilitation. Le projet de loi exige plus qu'une bonne conduite et l'absence d'une condamnation suite à une infraction à une loi du Parlement. Il faut que l'octroi de la réhabilitation offre un avantage mesurable au demandeur, qu'il facilite sa réhabilitation dans la société en tant que citoyen respectueux des lois, et qu'il ne déconsidère pas l'administration de la justice.

Le centre croit que le Sénat devrait adopter ce projet de loi immédiatement, et pas seulement parce que Karla Homolka pourrait bientôt demander une réhabilitation. Bien que cela soit une affaire très médiatisée, cela ne veut pas dire que le dossier de l'octroi de réhabilitations à des délinquants condamnés pour des crimes graves est médiatisé. Les médias et la population ont le

are so heinous, despite being convicted of lesser offences, that they should simply not receive a pardon. We believe that pardons may not be appropriate for some offenders.

Bill C-23A will improve the pardon granting process by ensuring that offenders have spent a significant amount of time having good conduct while also asking them to demonstrate why a pardon is necessary. We also feel it is critical for the National Parole Board to be able to deny a pardon in cases where it would bring the administration of justice into disrepute. Other issues to be considered in doing that have been discussed in detail today.

The suffering of victims and survivors of violence does not end when an offender's sentence expires. Justice is not served when offenders are quickly and quietly granted pardons for their crimes, nor is public safety. Bill C-23A improves the pardon process in Canada by allowing offenders to request consideration for a pardon after spending increased amounts of time as law-abiding citizens while also placing the onus on offenders to explain why receiving a pardon would be beneficial. It is also a critical amendment for a determination to be made about whether granting the pardon would bring the administration of justice into disrepute.

We strongly urge that the committee support this bill and ensure its speedy passage.

Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Thank you for inviting us to appear. Regretfully, due to the speed of the study on this bill, none of my board members is able to be here with me, so you are stuck with me again.

I am very pleased to have been asked to be here. Our concern started with the introduction of this bill during National Victims of Crime Awareness Week. It seemed clearly to be aimed at gathering public support and perhaps even inflaming public opinion against certain individuals at a time when it was hard to discern what exactly the issue was with respect to pardons. If there is an issue, certainly having that outlined would have been very useful. Having an opportunity to have consultations with groups that work with victims and those of us who work with marginalized, victimized and criminalized individuals, as the parole board has done in the past when there are issues, would have been useful. In fact, even when it was just a matter of increasing the fee previously, that would have been a matter for consultation. That causes us to ask many questions about what the purpose of this bill is beyond inflaming and perhaps creating issues that were not present in the first place.

For the first time today I hear that the rates may be going up, not only from \$50 dollars to \$150, but now possibly to \$250 and \$500. I would suggest this committee should also be concerned about that issue, because of the number of individuals who may not be able to

droit de dire que certains crimes sont si horribles que même si une personne a été condamnée pour un crime moins grave, elle ne devrait pas recevoir une réhabilitation. Nous croyons que la réhabilitation n'est pas appropriée pour certains délinquants.

Le projet de loi C-23A améliorera le processus d'octroi de la réhabilitation en faisant en sorte que les délinquants fassent preuve d'une bonne conduite pendant une longue période, tout en leur demandant de démontrer pourquoi le pardon est nécessaire. Nous croyons qu'il est essentiel que la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse refuser une réhabilitation si elle était susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. Les points dont il faut tenir compte à ce sujet ont été longuement discutés aujourd'hui.

La souffrance des victimes de violence et des survivants ne disparaît pas lorsqu'un délinquant a purgé sa peine. La justice n'est pas rendue si les délinquants obtiennent rapidement et subrepticement une réhabilitation pour leurs crimes, pas plus que la sécurité publique. Le projet de loi C-23A améliore le processus de réhabilitation au Canada en permettant aux délinquants de présenter une demande de réhabilitation après avoir vécu plus longtemps comme citoyens respectueux de la loi, et leur demande également d'expliquer pourquoi l'octroi de la réhabilitation serait bénéfique. Il s'agit aussi d'une modification cruciale pour savoir si la réhabilitation est susceptible de déconsidérer l'administration que la justice constitue.

Nous exhortons fortement le comité à appuyer ce projet de loi et à l'adopter rapidement.

Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry : Merci de nous avoir invités à comparaître. Malheureusement, à cause de l'examen rapide de ce projet de loi, aucun des membres de notre conseil d'administration ne pouvait être ici aujourd'hui, alors vous vous retrouvez encore avec moi.

Je suis très ravie qu'on m'ait demandé de venir. Nos inquiétudes ont débuté lorsque le projet de loi a été présenté pendant la semaine nationale de sensibilisation aux victimes d'actes criminels. On semblait clairement chercher à obtenir l'appui de la population et peut-être même enflammer l'opinion publique contre certaines personnes alors qu'il était difficile de savoir exactement quel était le problème au sujet des demandes de réhabilitation. S'il y a un problème, il aurait été très utile qu'on nous le décrive. Il aurait également été utile que l'on consulte les groupes qui travaillent avec les victimes et ceux qui, comme nous, travaillent avec des marginaux, des victimes et des criminels, comme la Commission nationale des libérations conditionnelles l'a fait par le passé lorsqu'il y avait des problèmes. De fait, par le passé, même s'il ne s'agissait que de l'augmentation des frais, il y aurait eu consultation. Cela nous amène à nous poser de nombreuses questions à propos du but du projet de loi, qui vise peut-être à enflammer l'opinion publique et à créer des problèmes là où il n'y en avait pas pour commencer.

Pour la première fois aujourd'hui, j'ai entendu que les frais augmenteraient peut-être, ne passant pas seulement de 50 à 150 \$, mais vraisemblablement à 250 ou 500 \$. Je crois que le comité devrait s'inquiéter de cet aspect, parce qu'un certain nombre de

pull together those kinds of resources if they are on social assistance and trying to get a pardon so that they can access employment. The current rates are already a significant impediment.

We are also aware that the high-profile cases that have been touted as the reason for requiring this bill to be so speedily passed through both the lower house and this house have to do with some dates approaching for individuals for whom there has not been any indication that the National Parole Board has shown positive discretion in the past, so why it is an issue at this point again begs a question.

We also know that many people do not apply for pardons, for all kinds of reasons. We know that the statistics indicate the wait time is significantly less than what our experience shows in terms of individuals applying, be it men or women. I understand the rate is said to be between 3.5 months and 12 to 17 months. My experience with individuals applying has been that it is often 18 months to 2 years before they are able to access a pardon.

If they do access a pardon, often if there is behaviour that would bring the administration of justice into disrepute or that would pose public safety concerns, the pardon can be revoked. As you know, the rate of revocations is between 2 per cent and 4 per cent, depending on the year.

The board already can and does deny pardons. There is provision for oral hearings, although I am not aware of these having taken place. That does not mean they have not, but it gives some indication of how rare they are. In my 27 years, I do not know of anyone who has had an oral hearing for a pardon. Historically there have been many backlogs, of which the committee is well aware, so I need not revisit that.

At this stage, the question that is begged is what is the purpose of this proposed legislation other than to make it more difficult for people who already have difficulty obtaining pardons to get those pardons. Our view is that if there is a need for reform, let us articulate it very clearly, not just in terms of one or two cases that have been problematic but in terms of the process that has been problematic. As I say, our organization is not aware at this stage of what those problems are.

[Translation]

Senator Boisvenu: Ms. Pate, you made a statement that I would like to comment on. When you said that many bills seem to be aimed at solving nonexistent problems, perhaps there were no problems as far as the criminals were concerned, but there were many problems for the victims.

My first question to you has to do with the legislation. I think that we will have to get rid of this misconception that many people have when they criticize it. It will affect about 10 per cent of those who apply for a pardon, and not 100 per cent. These are people who have committed more serious crimes, and who are at a greater risk of re-offending. We will grant discretionary powers

personnes ne seront pas en mesure de rassembler cette somme si elles dépendent de l'aide sociale et essaient d'obtenir une réhabilitation afin de trouver un emploi. Les tarifs actuels créent déjà un obstacle important.

Nous nous demandons également pourquoi il y a un problème avec ces cas ayant retenu l'attention du public et dont les dates approchent, cas que l'on a présentés comme étant ceux qui justifient l'adoption rapide de ce projet de loi par la Chambre basse et le Sénat, alors qu'il n'y a aucun signe que la Commission nationale des libérations conditionnelles ait fait preuve de discrimination positive envers ces personnes par le passé.

Nous savons également que de nombreuses personnes ne demandent pas la réhabilitation, pour toutes sortes de raisons. Lest statistiques démontrent que la période d'inadmissibilité est beaucoup moins longue que la période pendant laquelle les personnes attendent avant de présenter leurs demandes, que ce soit des hommes ou des femmes. On dit que le taux se situe entre 3,5 mois et 12 à 17 mois. Mon expérience avec les demandeurs m'indique qu'il s'agit plutôt de 18 mois à 2 ans avant qu'ils se voient octroyer une réhabilitation.

Si cette réhabilitation est octroyée, souvent, si la personne se comporte d'une façon qui déconsidérerait l'administration de la justice ou qui menacerait la sécurité publique, on peut révoquer la réhabilitation. Comme vous le savez, le taux de révocation varie entre deux à quatre pour cent par année.

La commission peut déjà refuser des réhabilitations, et en refuse. On peut même demander des audiences, bien que je ne sois pas au courant qu'on en ait déjà tenu. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en a pas eu, mais cela vous indique qu'elles sont assez rares. En 27 ans, je n'ai connu aucun demandeur qui est passé par une audience pour une réhabilitation. On a souvent vu des arriérés de dossiers par le passé, et comme votre comité le sait déjà, je n'y reviendrai pas.

Il faut maintenant se demander quel est le but de ce projet de loi autre que de rendre plus difficile l'obtention d'une réhabilitation à des gens qui ont déjà de la difficulté à l'obtenir. À notre avis, s'il y a un besoin de réforme, présentons ce besoin très clairement, non pas seulement en soulignant une ou deux affaires qui ont posé problème, mais en expliquant comment le processus pose problème. Comme je l'ai déjà dit, notre organisation ne sait pas quels sont ces problèmes.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Madame Pate, vous avez fait une affirmation que j'aimerais commenter. Quand vous avez dit que beaucoup de projets de loi semblent vouloir régler des problèmes qui n'existent pas, peut-être que du côté des criminels, il n'y avait pas de problème, mais du côté des victimes il y en avait beaucoup.

La première question que je vous poserai concerne la loi. Je pense qu'il va falloir enlever cela dans l'idée de beaucoup de gens qui pourraient la critiquer. Elle va toucher environ 10 p. 100 des gens qui demandent le pardon, ce n'est pas 100 p. 100. Ce sont les gens qui ont commis des crimes dont la gravité est plus importante, dont la récidive peut être plus élevée. On va donner

to the National Parole Board to make more nuanced judgments rather than to take a strictly bureaucratic approach to the granting of pardons.

Is it logical to make it so easy for some former offenders to receive a pardon? We hear that 90 per cent of offenders will have a relatively easy time obtaining a pardon, while those who have committed more serious crimes or who are at a greater risk of re-offending could have a harder time of it and undergo greater scrutiny. Does this not seem reasonable to you?

[English]

Ms. Pate: Thank you for opening with that, because certainly our concern is that National Victims of Crime Awareness Week could have been an opportunity to announce resources for the women's groups, victims' groups, and all the groups that have experienced cuts, if in fact the interest was in preventing more victimization and in ensuring there are fewer people being victimized as opposed to doing something after the fact for those who have already been victimized.

As well, the law does not just apply to serious offences; it puts in delays for summary convictions as well as for people convicted of indictable offences. It strikes me that if they can access justice, which is another question, it will invite more calls for review and more potential for people wanting a review if they are trying to get a job.

[Translation]

Senator Boivenu: That was not my question, you stated it in your introduction, and I understood it clearly. My question is much more fundamental. I understand that when laws are stricter, constraints are an issue. This is another debate.

I am saying that I want you to give an honest answer to my question. If a bill affects 10 per cent of those who apply for a pardon and not a 100 per cent, one must argue one's case in more relative terms. Given the fact that this bill targets people who have committed more serious crimes and who are at a greater risk of re-offending, would it not be normal to have two different procedures in place? The same straightforward procedure would continue to apply in the case of 90 per cent of the people released from prison, whereas for the other 10 per cent who present a greater risk, a more stringent process would be in place for obtaining a pardon. Does this not seem like a more logical approach to you?

[English]

Ms. Pate: With respect, I think that is what exists.

[Translation]

Senator Boisvenu: This is not what the commissioner said earlier.

The Chair: Let the witness answer.

des pouvoirs discrétionnaires à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour porter des jugements plus étoffés plutôt que d'avoir une attitude strictement bureaucratique à émettre un pardon.

Est-ce que cette logique de rendre le parcours d'un ex-délinquant aussi facile, on parle de 90 p. 100 qui vont avoir le même parcours en terme de facilité pour obtenir un pardon et d'avoir un parcours un peu plus difficile pour ceux dont le crime est plus grave ou la récidive peut être plus élevée, d'avoir un parcours différent, plus organisé, plus critique, est-ce que cela ne vous paraît pas logique?

[Traduction]

Mme Pate : Merci de débiter avec ce point, car nous croyons que la Semaine nationale de sensibilisation aux victimes d'actes criminels aurait pu être utilisée pour annoncer l'octroi de ressources aux groupes de femmes, aux groupes de victimes et à tous les groupes qui ont vécu des compressions, si effectivement on essaie vraiment de limiter le nombre de victimes pour que moins de personnes le deviennent plutôt que d'agir après coup pour les victimes.

De plus, la loi ne s'applique pas seulement aux crimes graves; on instaure des délais pour les personnes reconnues coupables par procédure sommaire ou par mise en accusation. Ce qui me frappe, c'est que si ces gens ont accès à des recours légaux, ce qui est un tout autre enjeu, ils demanderont peut-être plus souvent des réexamens s'ils essaient d'obtenir un emploi.

[Français]

Le sénateur Boivenu : Ma question n'est pas là, vous l'avez dit dans votre introduction, je l'ai bien compris. Ma question est beaucoup plus fondamentale. Je comprends que lorsqu'on a des lois plus serrées, cela amène des contraintes. C'est un autre débat.

Ce que je vous dis, je veux que vous répondiez de façon honnête à ma question. Si un projet de loi vient toucher 10 p. 100 des gens qui demandent un pardon et non 100 p. 100, il faut apprendre à relativiser un peu dans votre argumentaire. Est-ce que le fait que ce projet de loi s'adresse à des gens qui ont commis des crimes plus sérieux, qui ont des chances de récidiver plus grandes, est-ce qu'il n'est pas normal d'avoir deux processus différents, un aussi facile qu'avant pour 90 p. 100 des gens qui sortent de prison et pour le 10 p. 100 dont le niveau de risque est plus élevé, d'avoir une attitude plus rigoureuse pour accordera un pardon? Est-ce que cela ne vous apparaît pas plus logique à sa face même?

[Traduction]

Mme Pate : Avec tout le respect que je vous dois, je pense que c'est ce qui est en place.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Ce n'est pas ce que le commissaire disait tantôt.

La présidente : Laissez le témoin répondre.

[English]

Ms. Pate: I would say that already does exist. Certainly someone still involved in the activity would not be getting a pardon; he or she would not be successful unless there was some other intervention, dare I suggest, some other influence that would have nothing to do with that review process.

If people are still involved in criminal activity, or even in activity that is seen as not appropriate, somehow threatening, even if they are not being charged, the chances of their being able to obtain a pardon would not be great, I would suggest. Certainly that stringent process, in my experience, already exists, even for people who have relatively minor charges.

I have walked through the process of applying for a pardon with a number of people. Sometimes they do not understand the process, and sometimes they do not have the resources to be able to apply, not just the pardon fee but having to get all the records checks and so on. In fact, there is a fairly stringent process already, as far as I am aware.

[Translation]

Senator Boisvenu: Let me say that in 2007, pardons were not supposed to be granted to persons convicted of homicide. Two persons in fact were pardoned in Canada. One had been convicted of second degree murder and the other, of first degree murder. It is not true to say that the current system is foolproof.

The Chair: I think that you are going beyond Ms. Pate's field of expertise. We will try to put the same question to the officials who will be here shortly.

Senator Boisvenu: Ms. Illingworth, when a register of pardons has two categories, it is a relatively easy and automatic process for those who do not represent a high degree of risk to be granted a pardon, as is now the case. However, certain offenders such as those who have committed serious or heinous crimes, sexual predators, pedophiles and others who have a greater likelihood of re-offending present a greater risk. Would it not be normal to adopt a more stringent, better structured and documented and more critical approach to dealing with this particular category of offenders?

[English]

Ms. Illingworth: I think we would agree with you on that. I think we made it clear in our presentation that we would agree with that.

Senator Joyal: My first question is for Ms. Pate. On the basis of your experience in rehabilitation, what impact would waiting an additional five years to complete a ten-year period under the bill or an additional two years to go from the current three-year period to the five-year period under the bill have on a person wanting to seek a pardon? What is the impact on that person? In other words, what do we do to people when we put them on a waiting track for five more years or two more years?

[Traduction]

Mme Pate : Je crois que cela existe déjà. Évidemment, une personne toujours impliquée dans ces activités n'obtiendrait pas une réhabilitation; elle ne l'obtiendrait pas à moins qu'il y ait un autre type d'intervention, un autre type d'influence qui n'aurait rien à voir avec le processus de réexamen, si j'ose dire.

Si les personnes sont toujours impliquées dans des activités criminelles, ou même dans une activité qui est jugée inappropriée, voire menaçante, même si elles n'ont pas été accusées, leur chance d'obtenir une réhabilitation n'est pas très bonne, je crois. D'après moi, il y a déjà un processus rigoureux en place, même pour les personnes accusées de crimes mineurs.

J'ai suivi le processus de demande de réhabilitation avec un certain nombre de personnes. Parfois elles ne comprennent pas le processus, parfois elles n'ont pas les ressources pour présenter leur demande, pas seulement le frais mais aussi la vérification des casiers judiciaires, par exemple. En fait, il y a déjà un processus assez rigoureux, autant que je le sache.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je vous dirais qu'en 2007, le registre du pardon ne devait pas accorder des pardons à ceux qui ont commis un homicide. Il y a eu deux personnes au Canada qui ont eu le pardon, meurtre au deuxième degré et meurtre au premier degré. Ce n'est pas vrai que le système actuel ne permet pas des erreurs.

La présidente : Je pense que vous dépassez le champ d'expertise de Mme Pate. On va essayer de poser cette question aux fonctionnaires qui vont venir tout à l'heure.

Le sénateur Boisvenu : Madame Illingworth, lorsqu'on a un registre de pardon, où l'on fait deux catégories, ceux qui ne représentent pas de risque, un processus relativement facile et automatique comme actuellement, mais ceux qui représentent un risque plus élevé, on fait référence à ceux qui ont commis des crimes graves, des crimes crapuleux, des prédateurs sexuels, des pédophiles, donc avec une capacité de récidive plus grande, est-ce qu'il n'est pas normal d'avoir pour cette clientèle-là une approche du pardon un peu plus rigoureuse, structurée, documentée, et un peu plus critique?

[Traduction]

Mme Illingworth : Je crois que nous sommes d'accord avec vous à ce sujet. Nous avons dit clairement dans notre exposé que nous serions d'accord avec une telle approche.

Le sénateur Joyal : Ma première question s'adresse à Mme Pate. Selon votre expérience de la réhabilitation, quelles seraient les conséquences d'une attente supplémentaire de 5 ans afin de respecter la période de 10 ans proposée par le projet de loi, ou d'une attente supplémentaire de deux ans qui fait passer la période de trois ans à cinq ans, pour la personne qui cherche à obtenir une réhabilitation? Quelles sont les conséquences pour cette personne? En d'autres mots, que fait-on vivre à ces gens lorsqu'on leur demande d'attendre deux ou cinq ans de plus?

Ms. Pate: For the women I have worked with most recently — and I have also worked with men — one of the issues that comes to mind immediately is the number of women who cannot volunteer at their children's schools if they want to go on school trips. In most of the cases I have dealt with, the women have been in the federal prison system and have been convicted of an indictable offence, even if it was hybrid to start with. They have to wait a certain period of time. Because they have to have a criminal records check, if they have children, this interferes with being able to participate in school initiatives, recreational activities, soccer, hockey and all of the activities they might want to participate in.

Certainly the waiting period can be an impediment to employment. Although it is not an impediment to getting a passport, many people believed it was. As you heard earlier, there was a sudden influx as people thought you needed to get a pardon in order to get a passport to travel to the United States, if they had been doing that.

The situations vary, but there is an impact in a number of ways. In my experience, people often wait beyond the five-year period already because they are fearful that if they do not, it will look as though they are not serious about living a law-abiding lifestyle.

With her permission, I will tell you a young woman who was once declared a dangerous offender — therefore potentially the sort of person the committee would be interested in, or at least the legislation may be targeted to — has waited 10 years. In fact, she is approaching her eleventh anniversary to obtain a pardon. She was not able to participate in any post-secondary education that she was interested in because it involved human services work, even though she has for 11 years done that work on a peer and voluntary basis, always with a team, for the protection of others involved. This person has now applied for a pardon, after our urging her for many years to do so. The wait period has significant impact. The courts agreed she should never have been declared a dangerous offender, but in this context she would have even greater difficulty having access.

I think the wait period will increase challenges for employment and for participating in community and family life and will generally make much more difficult the reintegration process, which is already challenging enough.

Senator Joyal: I have the impression that the objective of the bill in some aspects might look appealing because it seeks to protect the public generally. On the other hand, the bill also has side effects for some of the candidates for a pardon; it might in fact prevent them from finalizing their rehabilitation. As you have said, the rehabilitation process is complete once the person resumes all the regular activities that any one of us could have in the educational, social and cultural systems, moving around, and seeking any kind of job. I have the impression that for some candidates it will have an adverse result on rehabilitation.

Mme Pate : Pour les femmes avec qui j'ai travaillé le plus récemment — et j'ai aussi travaillé avec des hommes —, l'une des conséquences qui me vient immédiatement à l'esprit, c'est le nombre de femmes qui ne pourront pas faire de bénévolat à l'école de leurs enfants si elles veulent les accompagner lors d'un voyage. Dans la plupart des cas auxquels j'ai eu affaire, ces femmes avaient purgé leurs peines dans un pénitencier fédéral et avaient été condamnées pour une infraction punissable par voie d'accusation, même s'il s'agissait d'une infraction mixte. Elles doivent attendre une certaine période. Parce qu'elles doivent se soumettre à des vérifications de leur casier judiciaire, si elles ont des enfants, cela les empêche de participer à des activités scolaires ou récréatives, comme le soccer, le hockey et toutes les autres activités auxquelles elles voudraient participer.

Bien sûr, ce délai peut être un obstacle à l'emploi. Bien que cela n'empêche pas d'obtenir un passeport, de nombreuses personnes croyaient que c'était le cas, comme on vous l'a dit plus tôt, il y a eu une augmentation rapide des demandes parce que l'on croyait la réhabilitation nécessaire afin d'obtenir un passeport pour voyager aux États-Unis, si c'était ce que l'on prévoyait faire.

Les situations diffèrent, mais il y a toutes sortes de conséquences. J'ai vu que des personnes attendent souvent plus de cinq ans parce qu'elles craignent que si elles ne le font pas, on pensera qu'elles ne prennent pas au sérieux leur responsabilité de vivre en citoyens respectueux des lois.

Avec sa permission, je vais vous parler d'une jeune femme qui a été déclarée délinquante dangereuse : c'est le genre de personne à qui votre comité s'intéresserait, ou du moins cette nouvelle loi. Cette jeune personne a attendu 10 ans. En fait, elle approche maintenant de son 11^e anniversaire pour obtenir une réhabilitation. Elle n'a pas pu poursuivre les études postsecondaires qui l'intéressaient car il aurait fallu qu'elle fasse des travaux sociaux. Pourtant, elle faisait ce genre de travaux depuis 11 ans parmi ses pairs et de façon bénévole, toujours encadrée par une équipe, pour la protection des autres. Cette personne a maintenant demandé une réhabilitation, car nous l'encourageons à le faire depuis plusieurs années. Mais cette période d'attente a eu des répercussions importantes. Les tribunaux ont reconnu qu'elle n'aurait jamais dû être déclarée une délinquante dangereuse, et dans le contexte de cette nouvelle loi elle aurait eu encore plus de difficulté à avoir accès à cette réhabilitation.

Je pense que la période d'attente accroîtra les difficultés en ce qui concerne l'emploi, la participation à la vie familiale et communautaire, et rendra le processus de réinsertion d'autant plus difficile, et Dieu sait qu'il est déjà assez difficile comme cela.

Le sénateur Joyal : J'ai l'impression que le projet de loi peut sembler intéressant, à certains égards, parce qu'il vise la protection du public. Par contre, il a également des effets néfastes sur certaines personnes qui souhaitent obtenir une réhabilitation; de fait, il peut même les empêcher d'obtenir cette réhabilitation. Comme vous l'avez dit, le processus de réhabilitation n'est considéré terminé qu'une fois que la personne a repris toutes les activités habituelles que n'importe qui d'autre pourrait entreprendre dans le domaine éducatif, social ou culturel, par exemple : déménager, chercher du travail. J'ai le sentiment que pour certains candidats, cela pourrait avoir des conséquences néfastes sur la réhabilitation.

I can understand that we want to make sure the public is better protected and so forth, but at the same time the bill cuts both ways, depending on each individual case. Does the system have enough flexibility to take into account those cases where it is in the best interests of society to grant a pardon to a person after a reasonable period of time of three or five years? On the basis of your experience, can you comment on that?

Ms. Pate: It is already a challenging process to obtain a pardon, and I know from those with whom I have worked, who have applied for pardons, that it is taken very seriously. I think the stringency already exists that is being sought and being proposed in the current legislation, particularly when you know how long sentences already are proportionally in this country and the fact that they are getting longer. Likely this, compounded with the longer sentences we are experiencing and more mandatory minimum sentences, will make it increasingly difficult for individuals.

I live in this community. I live in this country. We all do. We are all concerned about public safety. "Irony" is probably too soft a word. The reason I started talking about this being announced during National Victims of Crime Awareness Week is because if we are interested in public safety and protecting more of the women and children who are at risk — because this is being promoted on their backs, I would suggest — then we would be looking at some of the universal applications of approaches we know will work. We would provide resources for women's centres, more social services, more educational services, more of those supports such as housing supports that can be done through taxation initiatives, through national standards and through some of the other measures that have not been approached. To do it after the fact by attacking the pardon process strikes me as being a little cynical.

Senator Joyal: Ms. Illingworth, were you in the room when we had the previous witnesses from the National Parole Board?

Ms. Illingworth: I was watching online at my office at the beginning, and then I just came in at the end.

Senator Joyal: The representatives of the National Parole Board mentioned to us in their brief that they are taking into account, and I quote:

... under the proposed legislation, victim information and the nature of the crime will be considered by Board members ...

I stress "victim information," but when we put the question directly to the representative of the board, the bill does not spell out clearly that victim information must be taken into account by the board. Of course, the nature of the crime, the longevity of the crime and so forth and the circumstances of the case must be considered, but direct victim information is not sought by the parole board.

Je peux comprendre qu'on cherche à mieux protéger le public, mais en même temps, le projet de loi va dans les deux sens, cela dépend de chaque personne. Le projet de loi est-il assez souple pour tenir compte des cas pour lesquels il y a de l'intérêt du public d'octroyer une réhabilitation après une période de trois ou cinq ans? Quelle est votre expérience?

Mme Pate : Il est déjà très difficile d'obtenir une réhabilitation, et je sais d'après ceux avec qui j'ai travaillé, et qui ont demandé des réhabilitations, que ce processus est pris très au sérieux. Je pense que la loi actuelle est déjà assez stricte, particulièrement lorsqu'on tient compte de la longueur relative des peines dans notre pays et du fait que ces peines ne cessent de s'allonger. Vraisemblablement, conjugué à la longueur des peines et à l'imposition des peines minimales, le projet de loi va rendre le processus encore plus difficile.

J'habite au sein de ma communauté. J'habite au Canada. Nous habitons tous ici. Nous nous inquiétons tous de la sécurité publique. On pourrait certainement parler d'un paradoxe. Si j'ai dit que cette nouvelle mesure avait été annoncée dans le cadre de la Semaine nationale de sensibilisation aux victimes d'actes criminels, c'est parce que nous nous intéressons tous à la sécurité du public et nous voulons tous protéger les femmes et les enfants qui sont le plus à risque. En effet, la promotion de cette semaine se fait sur le dos des femmes et des enfants, et nous devrions donc nous pencher sur les approches universelles qui fonctionnent à tout coup. Il s'agit de centres pour les femmes, de meilleurs services sociaux, davantage de services éducatifs, d'autres programmes de soutien, par exemple, des logements abordables qui peuvent être financés à même l'assiette fiscale, grâce à des normes nationales, et bien d'autres mesures. Mais se pencher sur toutes ces mesures après s'en être pris au processus de réhabilitation, eh bien, cela ne tient tout simplement pas debout.

Le sénateur Joyal : Madame Illingworth, étiez-vous présente dans la salle lors du témoignage des témoins précédents de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

Mme Illingworth : Je suivais le tout en ligne dans mon bureau au commencement, et je suis arrivée tout juste à la fin.

Le sénateur Joyal : Les représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles nous ont dit dans leur mémoire qu'ils tiennent compte de certaines choses, et je cite :

[...] conformément au projet de loi, les commissaires prendront en considération l'information reçue des victimes et la nature du crime [...]

Je souligne « l'information reçue des victimes » mais lorsque nous avons posé cette question directement aux représentants de la commission, le projet de loi ne précise pas clairement que la commission doit prendre en compte l'information reçue des victimes. Bien entendu, la nature du crime, la durée de sa perpétration et le reste, y compris les circonstances de l'affaire, doivent être prises en considération, mais la Commission nationale des libérations conditionnelles ne cherche pas directement l'information reçue des victimes.

Would you care to comment on that? Does it bother you? Do you feel you are protected enough the way the bill is spelled out?

Ms. Illingworth: This is not an area we are able to work at our centre with victims to help provide information to the board. When an offender puts in a request to be considered for a pardon, there is no notification to the victim as there would be for a parole hearing, where victims do have a right to put in that information.

Yes, I did see that the National Parole Board commented that someone could submit a letter. You could submit a letter now for down the road when offender X may apply, but you do not know whether an offender will ever apply for a pardon. I think there are probably many privacy issues around that.

How could the board involve victims more? I do not know how the board could do that. Definitely it would be nice for victims to have a voice, as they do now in the conditional release process.

Senator Joyal: Victims have involvement in the parole process because the law provides it quite clearly. For a pardon, as you know, the act does not provide it. What we have in the bill does not compel the parole board to inform victims that a pardon is being sought, and victims cannot really make a representation formally on that.

Ms. Illingworth: It may not be possible for the National Parole Board to make every victim aware. Currently only a small number of victims receive information about the offender who harmed them. It may not even be possible to reach a victim to ask for input about a pardon.

Senator Joyal: Do you feel that you have to make representation formally to have that added to the bill?

Ms. Illingworth: It would be nice if that was there, but it is certainly not in the A part of the bill, and I do not believe that it was there for the B part either.

It is important for victims, if they wish, to have a voice at all parts of the process, but unfortunately it is not possible right now.

Senator Joyal: As I stated, at the sentence level victims can make representation — it is provided in the Criminal Code. At the parole level they are also considered, but at the pardon level they are not formally considered. That is why I am bringing it to your attention, to see whether at this level, considering that the sponsor of the bill stated the bill is to protect and satisfy the victims' claims, the victim could have an opportunity to make a statement. That is why I am raising it with you.

Voulez-vous nous faire part de vos observations à ce sujet? Est-ce que cela vous dérange? Avez-vous l'impression d'être suffisamment protégée par ce projet de loi dans son libellé actuel?

Mme Illingworth : Il ne s'agit pas d'un domaine où nous pouvons travailler à notre centre avec des victimes pour aider à fournir des renseignements à la commission. Lorsqu'un délinquant présente une demande de réhabilitation, on n'avise pas la victime comme ce serait le cas pour une audience de libération conditionnelle, où les victimes ont le droit de contribuer des renseignements.

Oui, j'ai vu que la Commission nationale des libérations conditionnelles a déclaré que quelqu'un pouvait présenter une lettre. On peut présenter une lettre maintenant pour plus tard lorsque le délinquant X pourrait présenter sa demande, mais on ne sait pas si le délinquant finira par demander une réhabilitation. Je crois qu'il y a probablement beaucoup d'autres problèmes de protection des renseignements personnels dans ce contexte.

Comment est-ce que la commission pourrait faire participer davantage les victimes? Je ne sais pas comment la commission pourrait y parvenir. Certainement, il serait bon que les victimes aient voix au chapitre, comme c'est maintenant le cas pour les procédures de libération conditionnelle.

Le sénateur Joyal : Les victimes participent dans la procédure des libérations conditionnelles parce que la loi le précise très clairement. Comme vous le savez, la loi ne prévoit pas de réhabilitation. Le libellé du projet de loi n'oblige pas la commission à informer les victimes du fait qu'une demande de réhabilitation est présentée, et les victimes ne peuvent pas vraiment présenter une argumentation officiellement là-dessus.

Mme Illingworth : Il est peut-être impossible pour la Commission nationale des libérations conditionnelles d'avertir toutes les victimes. Pour l'instant, seul un petit nombre de victimes reçoit des renseignements sur le délinquant qui leur a fait du tort. Parfois il est même impossible de communiquer avec une victime pour demander sa contribution au processus de la réhabilitation.

Le sénateur Joyal : Êtes-vous d'avis que vous devez officiellement faire officiellement une représentation afin d'ajouter ceci au projet de loi?

Mme Illingworth : Il serait bon que ce soit inclus, mais cela ne se trouve certainement pas dans la partie A du projet de loi et je ne crois pas que ce soit dans la partie B non plus.

Il est important pour les victimes, si elles le veulent bien, d'avoir voix au chapitre tout au long de la procédure, mais malheureusement ceci n'est pas possible à présent.

Le sénateur Joyal : Comme je l'ai dit, au niveau de la sentence, les victimes peuvent faire leurs représentations — c'est prévu par le Code criminel. Au niveau de la libération conditionnelle on les prend aussi en considération, mais au niveau de la réhabilitation, on ne les prend pas officiellement en considération. C'est la raison pour laquelle je porte cette situation à votre attention, pour voir si à ce niveau, étant donné que le parrain du projet de loi a dit que le projet de loi cherche à protéger les victimes et à donner satisfaction à leurs revendications, la victime aurait une occasion de faire une déclaration. Voici pourquoi je vous pose cette question.

Ms. Illingworth: Definitely we work with some families and individuals who would be interested in having a voice in that process, but certainly I cannot speak for all victims.

Senator Lang: I am trying to recall our discussion on the previous piece of legislation. I am going on memory, but at the stage of going for a parole hearing, there is nothing in legislation that says the victim must be contacted. Is it not by policy that they do that? I am trying to remember the response to that question.

Senator Joyal: It is section 745.63(1) of the Criminal Code. The jury will take into account:

- (a) the character of the applicant;
- (b) the applicant's conduct while serving the sentence;
- (c) the nature of the offence for which the applicant was convicted;
- (d) any information provided by a victim at the time of the imposition of the sentence or at the time of the hearing under this section . . .

In other words, a victim would have two opportunities: at the sentence level or at the hearing by the jury on the basis of what we were discussing. It was in relation to first-degree and second-degree murder, not in relation to the general obligation of the code.

The Chair: Forgive us for straying a bit from your mandate, but I think Senator Boisvenu wants to make a comment.

[Translation]

Senator Boisvenu: Senator Joyal this is not an obligation, but a directive. Since 2002, this directive ensures that information from the victims will be made available if the victims so chooses. The government is not obliged to contact the victim to ask them to testify. This will be included in the current bill.

[English]

Senator Wallace: Ms. Illingworth, Minister Toews appeared before us earlier today and explained the rationale for why this bill was brought forward. For him, a significant factor was that he felt there is a need to create a better balance than exists today, when comparing the rights of society to protection and the rights of those accused to receive rehabilitation and the like. He said to this point there has been an imbalance in those two categories of rights. What is your reaction to that?

Ms. Illingworth: One of our centre's priorities is that there is a large imbalance in the Canadian criminal justice system. While many protections are afforded to those accused of crime, the Charter of Rights and Freedoms is silent about those harmed by crime. Much of what victims get is through policy. Their rights are

Mme Illingworth : Il est clair que certaines des familles et des personnes auprès desquelles nous travaillons auraient leur mot à dire, mais je ne pourrais pas parler au nom de l'ensemble des victimes.

Le sénateur Lang : J'essaye de me souvenir de la teneur des discussions relativement au texte législatif précédent. Si je ne m'abuse, à l'étape de l'audience de libération conditionnelle, il n'y a aucune disposition juridique qui contraint les personnes responsables à prendre contact avec la victime. Je pense qu'il s'agit plutôt d'une politique, n'est-ce pas? J'essaye de me souvenir de la réponse à cette question.

Le sénateur Joyal : Il s'agit de l'article 745.63(1) du Code criminel. Le jury doit prendre en compte :

- a) le caractère du requérant;
- b) sa conduite durant l'exécution de sa peine;
- c) la nature de l'infraction pour laquelle il a été condamné;
- d) tout autre renseignement fourni par la victime au moment de l'infliction de la peine ou lors de l'audience prévue au présent article [...]

En d'autres termes, la victime aurait deux occasions de se faire entendre : au moment de l'imposition de la peine et à l'audience devant un jury, selon ce dont nous avons discuté. Il était question de meurtre au premier et au deuxième degrés, et non pas des obligations générales en vertu du code.

La présidente : Désolée, on s'écarte quelque peu de votre mandat, mais je pense que le sénateur Boisvenu désire faire un commentaire.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Sénateur Joyal, ce n'est pas une obligation, mais une directive qui, depuis 2002, consiste à rendre disponible de l'information de la part des victimes si celles-ci ont voulu la rendre disponible. Le gouvernement n'a pas d'obligation d'entrer en contact avec la victime pour lui demander de venir témoigner. Cela sera inclus dans l'actuel projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Wallace : Madame Illingworth, le ministre Toews a comparu devant notre comité un peu plus tôt aujourd'hui pour nous expliquer la raison d'être du projet de loi. Selon lui, il est primordial d'atteindre un meilleur équilibre que celui qui existe aujourd'hui entre les droits de la société en matière de protection et les droits des accusés en matière de réhabilitation, par exemple. Il a précisé qu'il y a toujours eu un déséquilibre entre ces deux catégories de droits. Qu'en pensez-vous?

Mme Illingworth : D'après nous, au centre, il existe un déséquilibre important au sein de notre système de justice criminelle. Beaucoup de protections sont accordées aux accusés d'actes criminels, mais il n'est aucunement question des victimes d'actes criminels dans la Charte des droits et libertés. En général,

not legislated. Even the provinces have statutes saying that victims should have this information, but those rights are not enforceable. Yes, we very strongly support that statement by the minister.

Senator Wallace: Ms. Pate, another point the minister raised, which I think is extremely important to him and others, is that the bill would result in the applicant having the onus of satisfying the board that the pardon should be granted because it would create a measurable benefit to the applicant and would sustain his or her rehabilitation in society as a law-abiding citizen.

What is your reaction to that? Do you believe that is an appropriate way to deal with the onus of responsibility?

Ms. Pate: With respect to both what you asked Ms. Illingworth and the question you are asking me, I would ask what the basis for the minister's assessment is. As I mentioned earlier in response to Senator Joyal's question, many of the individuals we are encouraging to apply for pardons do not fully understand what the impact may be until sometime later when they suddenly experience the benefit of having a pardon.

The ability of some, particularly many of the women I know and work with, to argue for their own entitlement may be hampered. If we are really interested in balancing protection of victims, we would look at some of the measures I mentioned earlier that have been further eviscerated over the last several years and decades, that is, the ability of those most marginalized to be contributing members of the community. Saying that we will try to balance rights after the fact when we are not stemming the tide of those who are likely to be victimized at the outset is extremely problematic. What is the basis for his assessment?

Senator Wallace: Back to my question to you dealing with who should have the onus of deciding whether the pardon should be granted, should the state have the onus of showing that it should not be granted, or should the onus be on the people applying to satisfy the criteria and make the case that they are entitled to the pardon? Do you agree that it should be the responsibility of the applicants to prove their entitlement?

Ms. Pate: I apologize for not answering that clearly earlier.

The law is clear. We have a process set out to try to be fair and encourage people to be rehabilitated in the context where their rehabilitation and reintegration into society does not pose a risk to them or anyone else.

Practically, I would say that the onus already does rest on the applicant. If the person does not apply, they are not automatically granted a pardon. We do not have an automatic process, as some jurisdictions have. In some jurisdictions, once you have completed your sentence, the presumption is that you continue on unless you

les indemnisations accordées aux victimes émanent de politiques. En effet, leurs droits ne sont pas enchâssés dans la loi. Même les provinces ont des textes de loi qui précisent que les victimes devraient avoir accès à ces renseignements, mais il est impossible de faire respecter ces droits. Pour en revenir à votre question, nous sommes entièrement d'accord avec le ministre.

Le sénateur Wallace : Madame Pate, il y a un autre point qui a été soulevé par le ministre, qu'il estime très important, et il n'est pas seul, à savoir qu'en vertu du projet de loi, c'est le requérant qui devrait convaincre la commission d'accorder le pardon car le requérant jouirait alors d'avantages mesurables qui pourraient assurer sa réintégration au sein de la société plus facilement.

Qu'en pensez-vous? Estimez-vous que c'est une bonne façon de traiter de la question du fardeau de la responsabilité?

Mme Pate : Par rapport aux deux questions que vous avez posées à Mme Illingworth et celles que vous m'adressez, il faudrait déterminer sur quoi se fonde l'évaluation du ministre. Comme je l'ai dit plus tôt dans ma réponse à la question du sénateur Joyal, bon nombre des personnes que nous poussons à faire une demande de pardon n'en saisissent pleinement l'incidence que plus tard, lorsqu'ils profitent tout à coup des avantages associés à l'obtention du pardon.

Ce n'est pas tout le monde, et là je pense particulièrement à bien des femmes que je connais et avec qui je travaille, qui est en mesure de faire valoir ses droits. Si on voulait vraiment atteindre un équilibre en assurant la protection des victimes, on s'intéresserait de plus près à certaines des mesures que j'ai mentionnées plus tôt et qui ont été éviscérées au cours des dernières années et des dernières décennies, à savoir la possibilité pour les personnes les plus marginalisées de contribuer pleinement à leur collectivité. Dire que nous allons tenter d'atteindre un équilibre après le fait, alors que nous ne faisons rien pour venir en aide aux plus vulnérables, c'est très problématique. Sur quoi le ministre fonde-t-il son évaluation?

Le sénateur Wallace : J'aimerais revenir à ma question qui portait sur l'auteur de la décision d'accorder, ou non, un pardon. Est-ce que c'est l'État qui devrait être tenu de démontrer qu'il ne devrait pas être accordé, ou les requérants devraient-ils s'assurer de satisfaire aux critères et démontrer qu'un pardon devrait leur être octroyé? Pensez-vous que la responsabilité d'établir qu'un pardon est justifié devrait reposer sur les épaules des requérants?

Mme Pate : Désolée de ne pas avoir répondu clairement à cette question plus tôt.

La loi est claire. Il existe un processus par l'entremise duquel nous tentons d'être justes et d'encourager la réhabilitation des individus quand leur réinsertion ne pose de risque ni pour eux ni pour les autres.

Pratiquement parlant, je vous dirais que le fardeau de la preuve repose déjà sur les épaules du requérant. En effet, il faut faire une demande pour recevoir un pardon. Nous n'avons pas de processus automatique, comme c'est le cas ailleurs. En effet, dans certains pays, un individu qui a purgé sa peine vit sa vie à

do something else. In this context, I would say the onus practically already does fall to the applicants, because if they do not apply, they are not considered.

In my experience, if a victim has provided impact statements, has been part of conditional release hearings, has had a say, that information would certainly be taken into account in the pardon application process now, not because it is enshrined in law, but because practically they would be looking at that information, and in my experience the parole board is incredibly sensitive to all of those issues at every level of their decision making.

Senator Wallace: Would it not seem reasonable that the applicant, the person previously convicted, would have the onus of convincing the board as to the nature, gravity and duration of the offence and the circumstances surrounding the offence? These are enumerated, set out; this is what the applicant must address in making the case that a pardon should be granted. Does that not sound reasonable? I am not trying to be argumentative; I would just like to know whether you would agree that that aspect of bill, in the minister's view, is important and a definite improvement over today.

Ms. Pate: It is really an articulation of the status quo, of what practically exists. Our organization has not taken a position, but I personally think the onus is already very high, and the finances required to obtain a pardon already make it prohibitive for some individuals. I would hate to see something even more prohibitive limit those individuals who should be entitled to move on with their lives, who can make good contributions to the community, from receiving a pardon, be it because of illiteracy, because English is their second language, or because of their own sense of lack of entitlement. The onus provision makes it more difficult for those individuals. Since, practically speaking, it already exists, I am not certain what case has been made for its needing to be enshrined in legislation at this stage.

Senator Wallace: Ms. Illingworth, do you have any comment on that?

Ms. Illingworth: Our agency thinks it is reasonable and fair that the applicant would have to prove to the board rather than just making an application. Under that system, currently 98 per cent of pardons are approved. It would be nice for society and for victims to know that the board has gone more in-depth with individuals about whether they truly live a positive lifestyle.

It is difficult to hear offenders being touted as those who are most marginalized in this country. It is very difficult for victims to move forward with their lives, too, to go back to work and have anyone listen to them about the harm that they have suffered.

moins de commettre un autre crime. Dans notre contexte, le fardeau repose sur les épaules du requérant parce qu'il faut qu'il fasse une demande pour que son dossier soit étudié.

Si une victime fournit des déclarations de la victime, qu'elle a participé aux audiences de libération conditionnelle et qu'elle a choisi de s'exprimer, ces renseignements sont pris en compte dans le cadre du processus de demande de pardon non pas parce que c'est obligatoire en vertu de la loi, mais plutôt parce que c'est logique d'un point de vue pratique. Mon expérience me permet de dire que la commission de libération conditionnelle prend systématiquement en compte l'ensemble de ces facteurs dans le cadre de ces processus décisionnels.

Le sénateur Wallace : Est-ce raisonnable que ce soit le requérant, c'est-à-dire la personne ayant été reconnue coupable, qui a la responsabilité de convaincre la commission en prenant en ligne de compte la nature, la gravité et la durée de l'infraction ainsi que les circonstances s'y rattachant? Les critères sont énumérés, bien établis; il s'agit des facteurs que le requérant doit aborder lorsqu'il tente de convaincre les autorités de lui accorder un pardon. Est-ce cela vous semble raisonnable? Je n'essaie pas de me faire l'avocat du diable; je tente uniquement de déterminer si vous êtes d'accord avec le ministre qui estime que cette partie du projet de loi est importante et qu'elle permet d'améliorer la situation de façon significative.

Mme Pate : En fait, il s'agit de la description du statu quo de ce qui existe dans la pratique. Bien que notre organisation n'ait pas pris position, j'estime personnellement que le fardeau est déjà très lourd, sans parler du fait que l'obtention d'un pardon coûte très cher et que certains n'ont tout simplement pas les ressources financières adéquates. Je ne voudrais pas qu'on impose encore plus de limites et qu'on complique la vie de ces individus qui devraient pouvoir tourner la page et qui peuvent réellement contribuer à leur collectivité, en leur empêchant d'obtenir un pardon, tout simplement parce qu'ils sont analphabètes, parce que l'anglais n'est pas leur langue maternelle ou parce qu'ils ne sont pas conscients de leurs droits. Les dispositions relativement au fardeau de la preuve compliquent les choses encore plus pour ces personnes-là. Comme, en réalité, c'est déjà ce qui se passe concrètement, je ne suis pas convaincue qu'on ait justifié l'inclusion de ces dispositions dans la loi, pour le moment du moins.

Le sénateur Wallace : Madame Illingworth, voulez-vous réagir par rapport à cela?

Mme Illingworth : À l'agence, nous pensons qu'il est raisonnable et équitable que le requérant soit obligé de convaincre la commission plutôt que de se contenter de faire une demande. En vertu du système, à l'heure actuelle, 98 p. 100 des pardons sont accordés. Pour le bien de la société en général et des victimes en particulier, il serait bon que la commission fasse un travail approfondi dans le but de déterminer si les individus en question ont bel et bien un style de vie positif.

Je dois vous admettre que cela me fait sursauter d'entendre dire que les délinquants sont les personnes les plus marginalisées au pays. Sachez qu'il est très difficile pour les victimes de tourner la page, de reprendre le travail et de trouver quelqu'un qui veuille bien les entendre parler des préjudices dont elles ont souffert.

I would say that making an application and paying \$50 is not a difficult process.

Senator Carstairs: Ms. Pate, I think Canadians are generally aware of the difference between an indictable and a summary conviction. They tend to think of summary convictions as being more minor crimes. Who will get caught in this by changing it from three years to five years?

Ms. Pate: I do apologize to my colleague. I did not mean to in any way indicate that victims are not marginalized. It is quite the opposite, of course. That is part of the reason that our organization works with marginalized and victimized women as well as criminalized and institutionalized women.

It will be those who have the least opportunity to provide representation, those who have been convicted of relatively minor offences who will be most inhibited in being able to apply for pardons, for all kinds of reasons. They are already marginalized in terms of economics, and my understanding from the previous witnesses is that the fees may potentially be \$500. That could be the entire monthly cheque for women on social assistance. This will catch the poorest, the rapidly increasing numbers of Aboriginal prisoners, and those with mental health issues who may not be capable of making lucid representations to the board. Also, there is no legal representation for pardons.

Many organizations are setting up businesses to assist with pardons. It is a significant expense. Those who are likely of no concern to the individuals who have proposed this legislation are the ones most likely to get caught and not benefit from a pardon as a result.

Senator Carstairs: My second question has to do with the employment opportunities of those who have been imprisoned and have been released. You talked about the volunteer component and the limitation placed on that. What about the limitation placed on their actual employment opportunities? Can you give some examples of what those limitations are?

Ms. Pate: Some of the limitations have been for people applying to be bonded. If they are not able to obtain a pardon, it is much more difficult to obtain the kind of insurance they may require to do jobs with a greater sense of security for their employer.

In some instances it is the limit, and you are able to be discriminated against if you have not received a pardon. Certainly at the federal level that is true. There are a number of people who have jobs like driving jobs, long-haul trucking. The sorts of trades that can allow them to actually integrate without being any further drain on the public purse through social services will likely be more difficult for them to obtain — the challenges of more definitively limiting those applications.

À mon avis, présenter une demande et payer 50 \$, ce n'est pas sorcier.

Le sénateur Carstairs : Madame Pate, je crois que les Canadiens connaissent dans l'ensemble la différence entre une condamnation pour acte criminel et une déclaration de culpabilité par procédure sommaire. De façon générale, ils pensent qu'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire porte sur des actes criminels moins graves. Qui sera visé par cette prolongation de la période d'attente de trois à cinq ans?

Mme Pate : Je dois présenter mes excuses à mon collègue. Je ne voulais certainement pas dire que les victimes ne sont pas marginalisées. En fait, c'est le contraire, qui se passe. C'est d'ailleurs pourquoi notre organisation travaille auprès de femmes victimisées et marginalisées ainsi qu'auprès de femmes criminalisées et institutionnalisées.

Ce sont elles qui auront moins de chance d'intervenir, celles qui ont été reconnues coupables d'actes criminels relativement mineurs qui seront le plus gênées et qui hésiteront le plus à demander la réhabilitation, et ce pour toutes sortes de raisons. Elles sont déjà marginalisées au point de vue économique, et d'après ce que les témoins précédents ont dit, il se pourrait que les droits à payer s'élèvent à 500 \$. Cela pourrait représenter pour les femmes qui reçoivent l'aide sociale le revenu de tout un mois. Ainsi, les victimes de cette décision seront les détenus les plus pauvres, un nombre toujours croissant de détenus autochtones, et ceux qui ont des problèmes de santé mentale qui ne seront peut-être pas en mesure de s'exprimer de façon lucide à la commission. De plus, ceux qui demandent la réhabilitation ne peuvent pas être représentés par un avocat.

Nombre d'organisations sont mises sur pied pour aider ceux qui demandent la réhabilitation. Cette procédure est assez dispendieuse. Ceux qui ont proposé le projet de loi ne songeaient certainement pas à ceux qui seront le plus directement touchés par ces propositions et qui auront donc moins de chance d'obtenir la réhabilitation.

Le sénateur Carstairs : Ma deuxième question porte sur les perspectives d'emploi pour ceux qui ont été emprisonnés et qui ont été libérés. Vous avez parlé du bénévolat et des limites imposées au bénévolat pour les anciens détenus. Qu'en est-il des limites imposées aux perspectives d'emploi? Pouvez-vous nous en donner un exemple?

Mme Pate : Par exemple, des limites sont imposées à ceux qui demandent un cautionnement. S'ils ne sont pas en mesure d'obtenir la réhabilitation, il est donc beaucoup plus difficile d'obtenir le genre d'assurance dont ils auraient besoin pour obtenir des emplois car ils ne sont pas en mesure d'accorder le genre de sécurité que recherche l'employeur.

Parfois, vous êtes victime de discrimination si vous n'avez pas pu recevoir le pardon. C'est certainement le cas au niveau fédéral. Il y a des gens qui ont obtenu des emplois comme chauffeurs, camionneurs sur de longues distances. Ils auront probablement plus de difficulté à obtenir le type d'emploi qui leur permet de s'intégrer à la société sans pour autant, par l'entremise des services sociaux, coûter cher à la société — ainsi, ces personnes se retrouvent pénalisées.

I was surprised to hear that someone had been pardoned for murder because it is a life sentence. I do not know how someone can be pardoned for a murder.

The Chair: They may be talking about clemency there. We need to go to the officials on that one.

Senator Carstairs: My final question is to Ms. Illingworth. We have heard a great deal about victims, both in this and in the faint hope clause bill. I think I have pretty good understanding, having been the victim of a criminal activity myself. The reality is that there are very few programs for victims of crime.

What does your organization do to lobby government about getting the needed supports? My concern is that sometimes we revictimize the victim by constantly focusing on their victimization.

Ms. Illingworth: Our agency is very active in advocating within all the provinces and territories around how they can improve services for victims of crime and how compensation programs may or may not be meeting the needs of victims. We liaise with all of the other victim advocacy groups across Canada and support them, as, for example, when Senator Boisvenu's group was bringing forward proposed legislation about providing Employment Insurance benefits for victims in Quebec. Our agency is a resource, so we get that information out across Canada, and then of course we do struggle financially ourselves.

Just this afternoon I got some more difficult news from our financial officer. Like many of the other non-governmental groups across Canada, we have difficulty keeping our doors open and offering services to victims. We have been able to access some project monies from the Department of Justice recently, but it continues to be a struggle for small groups like mine to have our voices heard. Most of the groups do not have paid staff. The people working are actually victims who just speak out. They form networks in the regions of the country where they have been harmed. Unfortunately, there just is not enough at the level certainly that offender groups get.

Offender groups are also doing important work for the people they represent, but we would like to see more of a balancing of the monies provided to those who serve offenders and those who work with people harmed by them. It is right on our website, all of the statements that we make continuously. We try to voice that.

Senator Carstairs: Meanwhile, you are not getting adequate funding from the government to support your organization.

Ms. Illingworth: We get a small amount from Public Safety Canada on an annual basis. We get \$19,000.

J'ai été surprise d'apprendre que quelqu'un avait obtenu un pardon après avoir été reconnu coupable d'un meurtre parce qu'il s'agit là d'une peine à perpétuité. Je ne sais pas comment quelqu'un peut avoir obtenu un pardon pour un meurtre.

La présidente : Il s'agit peut-être d'un cas de clémence. Il faudra poser la question aux représentants du ministère.

Le sénateur Carstairs : Ma dernière question s'adresse à Mme Illingworth. On nous a beaucoup parlé des victimes, à la fois lors de l'étude de ce projet de loi et un peu plus tôt, lors de l'étude du projet de loi sur la clause de la dernière chance. Je crois que je comprends assez bien la situation puisque j'ai été moi-même victime d'un acte criminel. Le fait est qu'il existe très peu de programmes pour les victimes d'actes criminels.

Dans quelle mesure votre organisation exerce-t-elle des pressions sur le gouvernement afin d'obtenir l'aide nécessaire? Ce qui m'inquiète, c'est que parfois nous revictimisons les victimes en nous attardant trop à leur victimisation.

Mme Illingworth : Notre organisation défend les victimes dans les provinces et les territoires en expliquant comment nous pouvons améliorer les services offerts aux victimes d'actes criminels et comment des programmes de dédommagement pourraient, dans certains cas, répondre aux besoins des victimes. Nous sommes en contact avec tous les autres groupes de défense des victimes du Canada et nous les appuyons, comme le groupe dont parlait le sénateur Boisvenu dans le projet de loi qu'il avait proposé afin d'obtenir des prestations d'assurance-emploi pour les victimes au Québec. Notre organisation est une ressource, si bien que nous communiquons ces renseignements partout au Canada et, évidemment, nous avons nous aussi de graves problèmes financiers.

Cet après-midi, j'ai reçu des mauvaises nouvelles de notre agent des finances. Comme bon nombre d'organismes non gouvernementaux au Canada, nous avons de la difficulté à survivre et à continuer d'offrir nos services aux victimes. Nous avons pu obtenir du ministère de la Justice un financement partiel pour des projets récemment, mais c'est quand même très difficile pour les petits groupes comme le nôtre de se faire entendre. La majorité des groupes n'ont pas de personnel rémunéré. Ceux qui travaillent pour ces organisations sont en fait des victimes qui cherchent simplement une façon de s'exprimer. Nous créons des réseaux dans toutes les régions du pays où ces personnes ont été victimisées. Malheureusement, nous n'avons simplement pas suffisamment d'argent, certainement beaucoup moins que ce que les groupes représentant les contrevenants reçoivent.

Ces groupes font également du travail très important pour ceux qu'ils représentent, mais nous voudrions quand même qu'il y ait un équilibre quant au financement accordé à ceux qui représentent les contrevenants et à ceux qui travaillent auprès de leurs victimes. Nous l'avons affiché sur notre site Internet; ce sont des choses que nous répétons sans cesse. Nous essayons de communiquer ce message.

Le sénateur Carstairs : Entre-temps, vous ne recevez pas de financement adéquat du gouvernement pour aider votre organisation.

Mme Illingworth : Nous avons reçu un petit montant de Sécurité publique Canada; il s'agit d'un montant annuel de 19 000 \$.

[Translation]

Senator Boisvenu: Are you aware, Ms. Illingworth, that the provinces are responsible for assisting victims, while the federal government is responsible for assisting criminals? These are very serious concerns. Thus, a criminal who commits murder in Quebec —

The Chair: Is this a question?

Senator Boisvenu: Yes, I will ask a question. A criminal who commits murder in Quebec and who is incarcerated in British Columbia will receive the same services, because we have national standards for assisting criminals. However, there are no national standards for victim assistance. Each province decides on its own the type of assistance it will provide to victims. Are you aware of this?

Ms. Illingworth: Yes.

Senator Joyal: Some provinces have no standards in place at all — I will refrain from naming my colleague's province.

Senator Boisvenu: Therefore, we would need to have Canadian standards.

[English]

The Chair: We thank you very much. It was helpful and even more appreciated than usual, because this bill came at us from the House of Commons like a lightning bolt. You had almost no notice that we needed to hear from you today, and here you are. We do doubly appreciate having heard from you both today.

We now welcome the officials who will make all crystal clear and plain to us. We have back with us today Mary Campbell, Director General, Corrections Directorate, Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

[Translation]

We welcome back Ms. Gertrude Lavigne, who serves as counsel for the National Parole Board. She was here with us a short while ago. Joining us as well is Mr. Paul Shuttle.

[English]

He is Executive Director and Senior General Counsel, Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada. We are delighted to have you with us. I noticed you sitting back there listening attentively all day, so you know that we actually have questions for you.

Do any of you wish to make a statement before we begin? I heard senators raising questions; I heard Senator Boisvenu and Senator Baker, and I had a question. Maybe I will change the normal order of things and put my question first. It is a question based probably on crass ignorance.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Êtes-vous au courant, Mme Illingworth, que l'aide aux victimes relève des provinces et l'aide aux criminels relève du fédéral? Ce sont des champs d'occupation très sévères. Donc un criminel qui commet son assassinat au Québec...

La présidente : Est-ce que c'est une question?

Le sénateur Boisvenu : Oui, je vais poser une question. Un criminel qui commet son assassinat au Québec et qui est interné en Colombie-Britannique va avoir les mêmes services, car on a des normes nationales pour l'aide aux criminels, mais il n'y a pas de norme canadienne pour l'aide aux victimes. C'est chaque province qui décide. Vous êtes au courant de cela?

Mme Illingworth : Oui.

Le sénateur Joyal : Et il y a des provinces où il n'y en a aucun — pour ne pas nommer la province de mon collègue.

Le sénateur Boisvenu : Donc il faudrait avoir des normes canadiennes.

[Traduction]

La présidente : Merci beaucoup. Vos commentaires ont été fort utiles, et je dois dire que nous vous sommes très reconnaissants de votre intervention puisque ce projet de loi nous a été renvoyé par la Chambre des communes un peu comme un cheveu sur la soupe. Nous n'avons pratiquement pas pu vous donner de préavis pour vous inviter à comparaître aujourd'hui, mais vous êtes tout de même venues. Nous sommes donc fort reconnaissants d'avoir pu entendre vos propos, mesdames.

Nous accueillerons maintenant les fonctionnaires qui viendront tout nous expliquer clairement. Nous accueillons à nouveau aujourd'hui Mme Mary Campbell, directrice générale des Affaires correctionnelles du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada.

[Français]

Nous avons Madame Gertrude Lavigne, qui est avocate-conseil à la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui était avec nous il y a quelques instants. Nous avons en plus M. Paul Shuttle.

[Traduction]

Il est directeur exécutif et avocat général principal au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada. Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui. J'ai noté que vous étiez assis dans la salle et que vous avez écouté attentivement les échanges toute la journée. Vous savez donc que nous avons des questions à vous poser.

Voulez-vous faire une déclaration liminaire avant que nous passions aux questions? J'ai entendu les questions posées par les sénateurs Boisvenu et Baker. J'ai moi aussi une question. Peut-être vais-je changer la façon normale de faire les choses et poser d'abord ma propre question. C'est probablement parce que je ne connais pas vraiment le système que je pose la question.

I want to know how the system works in this one aspect. If someone is pardoned, their criminal record information is removed from the Canadian Police Information Centre, correct? If so, then how does the parole board find out that the person has committed another crime in order to revoke or cease the pardon? I told you it was based on crass ignorance.

Ms. Campbell: I am trying to be sure I am following the sequence of events. If a person receives a pardon, their criminal record in federal hands is sealed and kept separate.

For example, when a request comes in to disclose a pardoned record, which is provided for in the Criminal Records Act, what we see on the CPIC printout would be the criminal record stamped "pardoned."

The Chair: It is not removed?

Ms. Campbell: It is in the sense that it is removed from view by anyone accessing CPIC.

The Chair: This goes back to my basic principle that once you are on a list, you never get off it.

Ms. Campbell: The RCMP would be best positioned to indicate exactly how it is managed, because they administer CPIC. I am not the most technological person in the world. The record continues to exist somewhere in cyber space, but it is removed from day-to-day CPIC records. If you did a records check on someone who has a pardon, it would not show up.

The Chair: But then this person goes off and commits another indictable offence and is convicted of it. At that point, there must be a trigger somewhere that notifies the parole board that it is time to revoke the pardon.

[Translation]

Ms. Lavigne, can you answer that question?

Ms. Lavigne: In my experience, the Crown, in provincial proceedings, learns that the person about to be convicted has obtained a pardon. Obviously, when a pardon has been granted, the information cannot be used. Thus, we have to look beyond the pardon in order to be able to use this information if we want a harsher sentence to be imposed. The Crown can get this information from the police.

The Chair: Would the Crown, the court or someone else tell parole board officials about the other crime that has been committed?

Ms. Lavigne: Yes, possibly. Two things can happen. Firstly, pursuant to section 6(3) of the Criminal Records Act, they can write to the Minister of Public Safety asking him to approve the disclosure of the record. Secondly, the Crown can write to the board to keep it apprised of the situation.

J'aimerais savoir comment le système fonctionne, tout particulièrement en ce qui a trait à ce qui suit. Si une personne reçoit la réhabilitation, son casier judiciaire est retiré du Centre d'information de la police canadienne, n'est-ce pas? Dans l'affirmative, comment la Commission des libérations conditionnelles peut-elle savoir si cette personne a commis un autre acte criminel afin d'être en mesure de décider de révoquer la réhabilitation? Je vous ai dit que c'était une question bien simple fondée sur mon ignorance.

Mme Campbell : J'essaie de m'assurer que je présenterai les choses dans leur ordre approprié. Si une personne reçoit la réhabilitation, son casier judiciaire, qui est entre les mains du système fédéral, sera scellé et conservé séparément des autres casiers judiciaires.

Par exemple, lorsqu'on demande la divulgation du casier judiciaire d'une personne qui a reçu la réhabilitation, ce qui est prévu dans la Loi sur le casier judiciaire, nous pourrions noter sur le document remis par le centre l'estampe « réhabilité » sur le dossier.

La présidente : Il n'est pas retiré, ce dossier?

Mme Campbell : Oui, puisque tous ceux qui ont accès aux dossiers du CIPC ne peuvent pas le voir.

La présidente : Comme je l'ai toujours dit, dès que votre nom est sur une liste, vous ne pouvez jamais le faire effacer.

Mme Campbell : La GRC serait mieux placée pour nous expliquer comment cela est géré, parce qu'elle administre le CIPC. Je ne suis pas la plus ferrée en technologie. Le casier continue d'exister quelque part dans le cyberspace, mais on l'a supprimé des registres quotidiens du CIPC. Si vous vérifiez le casier de quelqu'un qui a reçu un pardon, vous ne le trouveriez pas.

La présidente : Mais ensuite la même personne commet un autre acte criminel et elle est condamnée pour cet acte. À ce moment-là, il doit y avoir un élément déclencheur quelconque pour aviser la commission des libérations conditionnelles que le temps est venu de révoquer le pardon.

[Français]

Madame Lavigne, est-ce que vous pouvez répondre à cela?

Mme Lavigne : Mon expérience a été que la Couronne, dans des procédures provinciales, va apprendre que la personne qui sera condamnée a obtenu un pardon. Évidemment, quand il y a un pardon, on ne peut pas utiliser l'information. Donc il faut aller au-delà du pardon pour pouvoir utiliser cette information si on veut une sentence plus sévère. La Couronne peut obtenir cette information de la police.

La présidente : Est-ce que la Couronne, la cour ou quelqu'un d'autre va ensuite transmettre aux autorités de libération l'information qu'il y a eu un autre crime?

Mme Lavigne : Oui, cela arrive. C'est de deux ordres. D'abord, ils vont écrire en vertu de l'article 6(3) de la Loi sur le casier judiciaire pour demander au ministre de la Sécurité publique d'approuver la divulgation du casier. Également, la Couronne va écrire à la commission pour l'informer de ce qui se passe.

The Chair: This is precisely what I wanted to know. Thank you. As I already told you, I was totally clueless as to how this works. Thankfully, I am now somewhat more knowledgeable.

Senator Carignan has the floor, followed by Senator Boisvenu.

Senator Carignan: I want to come back to the notion of bringing disrepute to the administration of justice. This is a very basic criterion, one that draws inspiration from the Charter, I believe, in so far as the exclusion of evidence is concerned. I would like some assurances that invoking this criterion will not have any perverse effects.

Let me give an example regarding evidence, from the perspective of the Charter. Evidence is not always excluded when it can impact the administration of justice, because in certain cases, doing the opposite, that is excluding evidence, could bring the administration of justice into disrepute. I want some assurance that this can never happen, that is, that the denial of a pardon could bring the administration of justice into disrepute.

So then, I want some assurances that the notion of bringing the administration of justice into disrepute is really connected to the act of granting a pardon, and not to the act of denying a pardon. And this is why I am interested in the other criteria set out in the regulations and in the training — I spoke about this to the minister earlier on. Have you already established your priorities, first regarding training and secondly regarding the other criteria, to make sure that the criterion of bringing the administration of justice into disrepute will not have a perverse or opposite effect, or be misconstrued, somewhat like we see with evidence?

This is an imported concept, but it must be adapted to make sure that there are no perverse effects. I do not know if I put my question clearly enough.

[English]

Ms. Campbell: I would defer to the two people who are officially legal counsel.

Paul Shuttle, Executive Director and Senior General Counsel, Public Safety and Emergency Preparedness Canada: In this statute, like in most statutes, there are multiple purposes. One is to allow for the sealing and setting apart of records at an appropriate time. The other is to ensure that there is some threshold to determine whether that is appropriate in a given case.

The bill permits that through proposed section 4.1(3), in clause 3, setting out some of those considerations. So in fact what you allude to in the Charter section 24(2) authority would be a case-by-case determination of whether, in the appropriate case — and you see those hard-wired into the bill — the circumstances are such that the board determines it is appropriate to grant the pardon if it would not be bringing the administration of justice into disrepute, or in some circumstances it may. In other words, it is precisely to allow the board to determine on the facts of the

La présidente : C'est exactement ce que je voulais savoir. Merci, comme je vous ai dit, je suis d'une ignorance totale; je le suis un peu moins à présent, c'est fort agréable.

La parole est au sénateur Carignan, suivi par le sénateur Boisvenu.

Le sénateur Carignan : Je reviens sur la déconsidération de l'administration de la justice. C'est un critère qui est vraiment fondamental et il est inspiré de la Charte, je crois, au niveau de l'exclusion de la preuve. J'aimerais être rassuré quant au fait qu'il n'y aura pas d'effet pervers à ce critère.

Je donne l'exemple au niveau de la preuve, en ce qui a trait à la Charte : la preuve n'est pas toujours exclue lorsque cela a des conséquences sur l'administration de la justice, parce que dans certaines occasions on considère que ce serait l'inverse, à savoir que, exclure la preuve aurait pour effet de déconsidérer l'administration de la justice. Je veux m'assurer ici que cet aspect ne pourra pas se produire. C'est-à-dire que le fait de ne pas accorder le pardon déconsidérerait l'administration de la justice.

Donc, je veux m'assurer que la notion de déconsidération de l'administration de la justice est vraiment liée au fait d'accorder le pardon, non pas à celui de ne pas accorder pardon. Et c'est pour cela que je m'intéresse aux autres critères fixés par règlement et à la formation — j'en ai parlé avec le ministre un peu tantôt. Est-ce que vous avez établi déjà des intentions, premièrement au niveau de la formation, et deuxièmement au niveau des autres critères pour assurer qu'il n'y aura pas un effet pervers à la déconsidération de l'administration de la justice et qu'on ne le prendra pas à l'inverse, a contrario, un peu comme au niveau de la preuve?

On a importé là un concept, mais il faut faire les adaptations nécessaires pour être certain qu'on n'aura pas d'effet pervers. Je ne sais pas si je suis assez clair dans ma question.

[Traduction]

Mme Campbell : Je m'en remettrai aux deux conseillers juridiques officiels.

Paul Shuttle, directeur exécutif et avocat général principal, Sécurité publique et Protection civile Canada : Dans ce projet de loi, comme dans la plupart des projets de loi, il y a plusieurs intentions. D'une part, il s'agit de prévoir le scellage et la mise de côté des casiers en temps utile. D'autre part, il s'agit de nous assurer qu'il y a un critère pour déterminer si cette mesure est convenable dans tel ou tel cas.

Le projet de loi le permet dans l'article proposé 4.1(3), à la troisième clause, où certains de ces éléments sont mis de l'avant. Donc, en fait, ce à quoi vous faites allusion à l'article 24(2) de la Charte, c'est l'autorisation de déterminer pour chaque individu si les circonstances permettent à la commission d'établir qu'il est convenable d'accorder le pardon sans discréditer l'administration de la justice, quoique dans certaines circonstances, ce pourrait être le cas. Vous voyez que ces dispositions sont enchaînées dans le projet de loi. Autrement dit, cela vise essentiellement à permettre

given case in accordance with the consideration set out in proposed section 4.1(3) whether the situation would warrant a pardon or not.

[Translation]

Senator Carignan: Could there be a case where the board decided to grant a pardon because not to do so would bring the administration of justice into disrepute?

[English]

Mr. Shuttle: The test under proposed section 4.1(1) is one of five tests, whether the grant of a pardon would bring the administration of justice into disrepute. I cannot imagine the circumstances that would lead to the result you have just shown, but it would be up to the board to determine on all the facts before it whether that was the result.

Ms. Campbell: Normally I would expect if it was the intention of Parliament to indicate either the grant or the denial then Parliament would say so quite explicitly, that either the grant or the denial would bring the administration of justice into disrepute. In this case, the legislation simply refers to whether the grant would bring the administration of justice into disrepute, and that has been the policy focus.

[Translation]

Ms. Lavigne: It is clear that the decisions made by the board must be in keeping with the legal framework of the enabling act. I have trouble imagining, for example, someone who committed a crime 20 years ago — this does not fall within the 10-year period — someone who has never reoffended, who has always displayed good behavior, who meets all the criteria and participates in society, which is an added value, not receiving a pardon from the board because that might bring the administration of justice into disrepute.

This decision would probably be appealed before the Federal Court and overturned, because it would be unreasonable. The legal standard would be applied to this type of decision. The decisions made must comply with the framework in which powers are granted to the board. All the tools will be developed to ensure that the board members know all the ins and outs of the new legal principles.

Senator Carignan: As concerns the criteria that will be developed to determine what brings the administration of justice into disrepute, have you begun establishing any of them? When the charter was adopted, its authors dealt with the concept of bringing the administration of justice into disrepute. They even considered polling public opinion to determine what might or might not be viewed as bringing the administration of justice into disrepute.

The Supreme Court may not have decided to conduct such polls, but could such an option be considered to determine whether a given situation, or a case where a pardon is granted, might bring the administration of justice into disrepute?

à la commission de déterminer, selon les faits de l'affaire et les considérations proposées à l'article 4.1(3), si le demandeur mérite un pardon ou non.

[Français]

Le sénateur Carignan : Pourrait-il y avoir une situation où la commission déciderait d'accorder le pardon parce que ne pas le faire déconsidérerait l'administration de la justice?

[Traduction]

M. Shuttle : Le critère proposé à l'article 4.1(1) est l'un des cinq critères pour déterminer si le fait d'accorder un pardon pourrait discréditer l'administration de la justice. Je ne peux pas imaginer quelles circonstances pourraient mener au résultat que vous venez de montrer, mais la commission devra déterminer, à partir de toutes les données qui lui sont présentées, si c'est le résultat ou non.

Mme Campbell : Normalement, il me semblerait que si le Parlement voulait indiquer l'accord ou le refus, alors le Parlement le dirait d'une manière très explicite, soit que l'octroi ou le refus discréditerait l'administration de la justice. Dans le cas qui nous occupe, la loi fait simplement allusion à la possibilité que l'octroi du pardon pourrait discréditer l'administration de la justice, et c'est sur quoi notre politique est axée.

[Français]

Mme Lavigne : C'est sûr que les décisions rendues par la commission doivent s'inscrire dans le cadre juridique de la loi habilitante. J'ai peine à imaginer par exemple quelqu'un qui ayant commis un crime 20 ans auparavant, ce qui ne tombe pas dans les dix ans, qui n'aurait pas récidivé depuis ce temps, ayant toujours eu une bonne conduite, rencontrant tous les critères et participant à la société, ce qui est une valeur ajoutée, que la commission ne lui accorde pas son pardon parce que cela risquerait de déconsidérer l'administration de la justice.

Cette décision serait probablement débattue en Cour fédérale puis cassée, parce qu'elle serait déraisonnable. Ce serait la norme judiciaire qu'on appliquerait à ce genre de décision. Les décisions doivent s'inscrire dans le cadre où les pouvoirs sont donnés à la commission. Tous les outils seront développés afin que les commissaires connaissent les tenants et aboutissants des nouveaux principes juridiques.

Le sénateur Carignan : En ce qui concerne les critères qui seront développés pour déterminer ce qui va déconsidérer l'administration de la justice, avez-vous commencé à en établir certains? Lors de l'adoption de la charte, les auteurs ont traité de la notion de déconsidérer l'administration de la justice. Ils ont même songé à faire des sondages pour connaître l'opinion publique pour déterminer ce qui pourrait déconsidérer ou non l'administration de la justice.

La Cour suprême n'a pas retenu nécessairement la question des sondages, mais pourrait-on l'envisager pour voir si une situation ou un cas où on accorderait le pardon pourrait déconsidérer l'administration de la justice?

Ms. Lavigne: There are currently ongoing discussions as to the factors that will be included in the regulation. This is still being developed; there are many ideas on the table. We are studying all the angles to determine what will define the administration of justice. We must look at what can and cannot be included in the regulation, but we do not want to encroach on the discretion of the board members in doing so.

Senator Carignan: Currently, the criteria are for information purposes.

Ms. Lavigne: Exactly. And the regulation should reflect the same thing. We must make sure not to over-regulate, thereby preventing the board members from going beyond a certain point, as stipulated by regulation.

Senator Boisvenu: Welcome to our witnesses. When a citizen receives confirmation, after three, five or ten years, that he has been pardoned, this is certainly the best diploma that this ex-inmate will ever receive. I am a staunch defender of this program and it must be maintained; however, it must be applied rigorously, or else it would be like giving all the children in an elementary class a diploma without them having had to make any effort. Otherwise, the diploma would be worthless.

Anywhere from 20,000 to 30,000 ex-inmates receive a pardon each year. I am convinced that the police forces are not notified of all these pardons. What concern me most are the pedophiles and sex offenders. For example, if a pedophile obtained a pardon, is he still on file with the Quebec or Canadian Police Information Centre? Will police forces have access to his criminal record? Will they be able to identify him if they find him loitering in the vicinity of an elementary school?

[English]

Ms. Campbell: If the person has received a pardon and that pardon is still in effect, no, they will not have access to that information. If a person has received a pardon but at the same time is on the sex offender registry and is still on that registry, the officer could, of course, query the sex offender registry, or the officer will have that authority if Bill S-2 receives Royal Assent, because you will recall that gives a proactive authority to the police to make that kind of inquiry.

Of course, any time police officers see someone behaving in a suspicious manner, they can exercise their normal powers of investigation and arrest.

[Translation]

Senator Boisvenu: I am sure you understand my question. I would like to come back to the category of sexual predators and pedophiles, who are the most difficult offenders to control once they have been released from prison. It is a risk for the public to disseminate the information once the pardon has been granted. Concerning the bill before us, do you agree that we are studying it first and foremost to ensure that the public is safe from the type of criminal who represents a high risk?

Mme Lavigne : À ce moment-ci, il y a beaucoup de discussions quant aux facteurs qui seront inclus dans le règlement. C'est encore à l'étape de l'élaboration. Beaucoup d'idées sont sur la table. On examine tous les angles afin de voir ce qui pourrait répondre à ce qu'est l'administration de la justice. Il faut mesurer ce qui peut ou non être inclus dans un règlement, mais nous ne voudrions pas via le règlement empiéter sur la discrétion des commissaires.

Le sénateur Carignan : Actuellement, les critères sont indicatifs.

Mme Lavigne : Voilà! Et le règlement devrait refléter la même chose. On ne devrait pas trop réglementer afin que les commissaires ne puissent aller au-delà d'un certain point, ce qui est prévu par le règlement.

Le sénateur Boisvenu : Je souhaite la bienvenue à nos témoins. Lorsque l'on confirme à un citoyen, après trois, cinq ou dix ans, qu'il est maintenant réhabilité, c'est sûrement le plus beau diplôme que cet ex-détenu recevra. Il faut maintenir ce programme, j'en suis un ardent défenseur, par contre, il faut y mettre de la rigueur, sinon ce serait comme donner à tous les enfants d'une classe du primaire un diplôme sans qu'ils aient eu à faire d'efforts. Le diplôme n'aurait alors plus de valeur.

Vingt à 30 000 ex-détenus reçoivent annuellement un pardon. Je suis persuadé que les forces policières n'en sont pas toutes informées. Ce sont les pédophiles et les agresseurs sexuels qui me préoccupent le plus. Si on prend l'exemple d'un pédophile qui aurait obtenu son pardon, sera-t-il fiché dans les dossiers du Centre de renseignement policier du Québec ou du Centre de renseignement canadien? Les policiers auront-ils accès à son dossier criminel? Seront-ils à même de l'identifier s'ils le trouvent rôdant autour d'une école primaire?

[Traduction]

Mme Campbell : Si quelqu'un a reçu un pardon et que ce pardon est encore valide, alors non, ils n'auront pas accès à ces renseignements. Si une personne a reçu un pardon, mais qu'elle figure au registre des délinquants sexuels, l'agent pourrait, bien entendu, interroger le registre, ou il en aura l'autorité si le projet de loi S-2 reçoit la sanction royale, parce que vous savez que cela donne l'autorité à la police de mener ce genre d'enquête.

Bien entendu, chaque fois que des agents de police observent un comportement suspect chez quelqu'un, ils peuvent exercer leurs pouvoirs normaux de faire des enquêtes et des arrestations.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Vous comprendrez le sens de ma question. Je voudrais revenir à la catégorie des prédateurs sexuels et des pédophiles, qui sont les contrevenants les plus difficiles à contrôler une fois qu'ils sont sortis de prison. Le fait de dissoudre l'information, une fois le pardon accordé est risqué pour la population. Pour ce qui est du projet de loi devant nous, êtes-vous d'accord avec nous pour dire qu'on l'étudie d'abord et avant tout pour assurer la sécurité de la population contre un type de criminels qui représentent un risque élevé?

[English]

Ms. Campbell: Although it was only last week, I think the original Bill C-23 removed some sex offenders from any eligibility for pardon whatsoever, and that is one option that could be considered. The option now in Bill C-23A is that those sex offenders would have to wait a longer period of time and undergo more rigorous scrutiny. You are right; there are sex offenders who reoffend at higher rates than other sex offenders. We know this from the research, and the highest group of reoffenders, apparently, is men who target young male strangers, so the scenario you give is very realistic of someone perhaps hanging around a schoolyard.

With the way the pardon system is set up, and particularly with the amendments in Bill C-23A, those amendments will go a long way to adding some rigour to the pardoning process. The person will have to wait either five years or ten years following completion of sentence and then undergo more scrutiny than is currently the case.

Is it possible that at some point there will be someone who receives a pardon and then returns to that behaviour? Yes, that is possible, I would have to say.

I would hope — and we have these discussions with our police colleagues — that anytime someone is seen acting in a suspicious way, action will be taken. That is one part of the picture. None of these mechanisms is, on its own, the sole answer. The idea is to have enough tools that the situation can be managed safely.

[Translation]

Senator Boisvenu: I would like to understand the difference between the role of the National Parole Board and that of Correctional Services in the pardon process.

[English]

Ms. Campbell: In the pardon process?

Senator Boisvenu: Yes.

Ms. Campbell: The Correctional Service of Canada does not have a role in the pardon process. The offenders, at the point of being eligible, are past the point of being involved with the Correctional Service of Canada, so they make the application on their own and it is the National Parole Board that makes the inquiries it sees fit. It is possible, of course, especially with Bill C-23A, that the board might make some of those inquiries of the Correctional Service of Canada. It is not precluded from doing that.

Senator Boisvenu: About their pasts?

Ms. Campbell: That is correct, yes.

Senator Baker: Getting back to the chair's original question as to the record of the pardon, it is my understanding that the hard copy of the record of the pardon is kept separate by the RCMP, in a separate file entitled, I imagine, "Pardon," but the information, as you pointed out, still remains on CPIC and on the other data

[Traduction]

Mme Campbell : C'était seulement la semaine dernière que la version originale du projet de loi C-23 a supprimé, je crois, toute éligibilité de pardon pour certains délinquants sexuels, et c'est une option que nous pourrions considérer. L'option proposée actuellement par le projet de loi C-23A prévoit que les délinquants sexuels devront attendre plus longtemps et subir un examen plus rigoureux. Vous avez raison; il y a des délinquants sexuels qui récidivent plus que d'autres. Les recherches nous l'ont appris, et le groupe qui compte le plus grand nombre de récidivistes, apparemment, ce sont les hommes qui ciblent des jeunes males étrangers. Ainsi, ce scénario ressemble beaucoup au cas de quelqu'un qui pourrait rôder aux abords d'une cour d'école.

La structure du régime de pardon, et surtout les amendements du projet de loi C-23A, aidera beaucoup à rendre la procédure des pardons plus rigoureuse. La personne devra attendre cinq ans ou bien dix ans après avoir purgé sa peine et ensuite elle fera l'objet d'une plus grande surveillance que ce n'est le cas actuellement.

Est-il possible qu'à un moment donné quelqu'un reçoive un pardon et qu'ensuite il récidive? Oui, je dois dire que c'est possible.

J'ose espérer — et nous en avons discuté avec nos collègues de la police — que des mesures seront prises dans tous les cas où l'on observe un comportement suspect chez quelqu'un. Cela fait partie du tableau. Aucun de ces mécanismes, à lui seul, ne représente toute la solution. L'idée, c'est d'avoir suffisamment d'outils pour gérer la situation en toute sécurité.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'aimerais comprendre la différence entre le rôle de la Commission nationale des libérations conditionnelles et celui du service correctionnel concernant le processus de pardon.

[Traduction]

Mme Campbell : Dans la procédure des pardons?

Le sénateur Boisvenu : Oui.

Mme Campbell : Le Service correctionnel du Canada ne joue aucun rôle dans la procédure des pardons. Les délinquants, lorsqu'ils deviennent admissibles, n'ont plus à traiter avec le Service correctionnel du Canada, alors ils font leur demande de leur propre chef, et c'est la Commission nationale des libérations conditionnelles qui fait les enquêtes qu'elle juge bon de faire. Bien entendu, il est possible, surtout avec le projet de loi C-23A, que la commission fasse certaines enquêtes auprès du Service correctionnel du Canada. Cela n'est pas exclu.

Le sénateur Boisvenu : Au sujet de leur passé?

Mme Campbell : C'est exact.

Le sénateur Baker : Pour revenir à la question que le président a posée au départ au sujet du registre des pardons, j'ai compris que la copie papier du registre des pardons est gardée à part par la GRC, dans un dossier distinct qui est intitulé, j'imagine, « pardon », mais comme vous l'avez dit, les renseignements

base. I cannot remember the name of the other police data base, but it is the one that contains all the hearsay evidence. Third party evidence is sometimes used in the compiling of 500- and 600-page warrants. It remains there.

If someone commits an offence on the weekend and appears at his or her first appearance during the week, pleads guilty and wants to get it over with, the judge is able, prior to sentencing, look at the fact that that person has received a pardon for a previous offence. That must be the case or the system would not work.

Obviously, it remains there on CPIC for purposes of the police in case your pardon is violated. My understanding is, once you commit the offence and you plead guilty to it, your pardon is cancelled, and there must be a way of showing it. Is that your understanding?

Ms. Campbell: Yes. Again, without having the knowledge that someone from the RCMP CPIC group would have, it is my understanding that the file exists in space, separately, and police are able to access it under the legislated purposes. That is the idea. The pardon does not erase history, but it seals it; it is kept separate, and it is an offence for anyone to reveal the existence of the pardon or the pardoned record without authorization from the Minister of Public Safety.

Senator Baker: In the year 2000, we did a sort of reorganization of the act; regulations were passed, and forms are now in the regulations. If there are persons at risk, such as children, involved in a job, a prospective employer gets the person who is applying for a job to fill out a form. That automatically then discloses the person's criminal record and any offences for which they have been pardoned that are taken from that section.

On Senator Carignan's question as to the reverse of the applicability of the test of putting the administration of justice into disrepute, of course it still exists that one can argue that a decision on a pardon could be a denial of natural justice or of procedural fairness or an abuse of process, which would trigger the same process of violating the Charter. Would you agree with me that that will be open to someone on appeal of a decision made about a pardon?

Mr. Shuttle: A decision by the National Parole Board is a decision by a federal tribunal within the meaning of the Federal Courts Act and is subject to judicial review under the grounds you set out, correct.

Senator Baker: Exactly. As Senator Carignan pointed out, section 24(2) of the Charter comes after your legal rights, because section 24 is the remedy for violations of what comes before.

There are two remedies: sections 24(1) and 24(2). The government has taken the wording from section 24(2) — "bring the administration of justice into disrepute" — and transplanted it into this legislation.

restent toujours dans le CIPC et l'autre base de données. Je ne me souviens pas du nom de l'autre base de données de la police, mais c'est celle-là qui contient toutes les preuves par ouï-dire. Des preuves présentées par un tiers servent parfois à compiler des mandats de 500 et de 600 pages. Elles restent là.

Si quelqu'un commet une infraction en fin de semaine et qu'il comparaît pour la première fois au cours de la semaine, s'il plaide coupable et qu'il veut en finir avec l'affaire, le juge peut, avant de prononcer la peine, considérer le fait que cette personne a déjà reçu un pardon pour un délit commis auparavant. Ce doit être le cas, sinon, le système ne fonctionnerait pas.

Évidemment, les données sont conservées dans le CIPC pour la police au cas où il y a violation des conditions du pardon. Une fois que vous avez commis un délit et que vous avez plaidé coupable, votre pardon est annulé, et il doit y avoir une manière de le démontrer, n'est-ce pas?

Mme Campbell : Oui. Là encore, même si je ne possède pas les connaissances des membres de l'équipe chargée du CIPC de la GRC, je sais que le dossier est conservé dans un endroit distinct, et la police peut y accéder selon les fins prévues par la loi. Voilà l'idée. Le pardon n'efface pas le passé, mais il le scelle; le dossier est gardé à part, et quiconque révèle l'existence du pardon ou du casier pardonné sans l'autorisation du ministre de la Sécurité publique commet une infraction.

Le sénateur Baker : En l'an 2000, nous avons en quelque sorte remanié cette loi; nous avons adopté des règlements, et les formulaires font partie des règlements maintenant. Si un emploi présente des risques pour des personnes telles que les enfants, l'employeur éventuel demande au postulant de remplir un formulaire. Cela divulgue alors automatiquement le casier criminel de cette personne ainsi que tous les délits pour lesquels elle a reçu un pardon et qui se retrouvent dans cet article.

Au sujet de la question du sénateur Carignan en ce qui concerne le renversement de l'applicabilité du critère relatif à la crédibilité de l'administration de la justice, bien entendu, on peut toujours soutenir que la décision d'octroyer un pardon pourrait constituer un déni de justice naturelle ou de justice en matière de procédure, ou bien un abus de procédure, ce qui pourrait déclencher la même procédure qui viole la Charte. Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que ce serait une possibilité pour quelqu'un qui fait appel d'une décision au sujet d'un pardon?

M. Shuttle : Une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles est une décision d'un tribunal fédéral qui est rendue conformément à la Loi sur les Cours fédérales et qui est assujettie au contrôle judiciaire pour les raisons que vous avez énumérées, oui.

Le sénateur Baker : Exactement. Comme le sénateur Carignan l'a indiqué, l'article 24(2) de la Charte vient tout de suite après les droits juridiques, parce que l'article 24 est le recours contre les violations de la partie précédente.

Il y a deux recours : les articles 24(1) et 24(2). Le gouvernement a pris le libellé de l'article 24(2) — « discréditer l'administration de la justice » — et ils l'ont transplanté dans cette loi.

Do you know why the rationale in section 24(1) would not have been used? Was any thought given to that? I forget the exact wording, but the rationale in section 24(1) is used in judicial stays, for example, where there are multiple violations of the Charter. However, it is a much more general standard than section 24(2), which is a very high standard, bringing the administration of justice into disrepute, as Senator Carignan pointed out.

Do you know whether any consideration was given to using the wording in section 24(1) instead of section 24(2), which would have left a practically subjective judgment on the part of the parole board and would not have been open to that high standard that is presently in the bill?

Ms. Campbell: Without touching on any cabinet confidence, I can say that many options are considered in developing the appropriate language. This case is no different than any other situation where finding the right wording to capture the policy intent may lead to a discussion of several options, and the government ultimately determines which one it feels is most appropriate.

Senator Baker: “Shock the conscience of the community” is a very well-known phrase.

Ms. Campbell: Yes, it is a well-known phrase. I am not sure that the phrase has a legal meaning in the same way that “the administration of justice” has. As Minister Toews said this morning, “bring the administration of justice into disrepute” is a phrase that has been reviewed by the courts, so there is some substance to it. There has been some discussion. “Shock the conscience” might be popularly understood, but I do not think has that same legal background.

There used to be a very useful service for words and phrases judicially considered, and I am told it is not done any longer. That was one source I always found helpful to determine where a phrase had been used and what meaning was attached to it.

Senator Baker: The unfortunate part of what the government has used in this bill is that it is common knowledge, and so the interpretation goes into the courts, that the French is not the same as the English. In section 24(2), the English says “would” and the French says “could.”

I am wondering why, when you are devising new legislation, you would not change that. I know you are using the exact words that are there and that have been adjudged to be of different meaning between the French and the English, but why keep the matter open? Why not match the French with the English and settle the question rather than putting out there what already exists in case law as being a difference of meaning, one standard higher than the other compared to the French and the English?

Ms. Campbell: There has been an interesting discussion on that point today, which I will take back to my colleagues. I do not know whether you are familiar with the drafting process. A French drafter and an English drafter are in the room at the same time along with policy advisers and legal counsel, if desired. They instruct in French and in English at the same time, and the drafters draft at the same time.

Savez-vous pourquoi le principe de l'article 24(1) n'aurait pas été appliqué? Est-ce qu'on a considéré de le faire? Je ne me rappelle plus du libellé exact, mais le principe de l'article 24(1) s'applique aux décisions des juges, par exemple, là où il y a de multiples violations de la Charte. Pourtant, c'est un critère beaucoup plus général que n'est l'article 24(2), qui est très élevé, quand on parle de discréditer l'administration de la justice, comme le sénateur Carignan l'a indiqué.

Savez-vous si on a envisagé d'utiliser le libellé de l'article 24(1) au lieu de l'article 24(2), ce qui aurait permis à la Commission des libérations conditionnelles de prononcer un jugement subjectif sans respecter ce critère élevé qui est à présent dans le projet de loi?

Mme Campbell : Sans nuire à la confidentialité du cabinet, je peux dire que de nombreuses options sont prises en considération pour formuler le bon libellé. Ce cas n'est pas différent des autres situations où il s'agit de trouver le bon libellé pour capter l'intention de la politique, ce qui pourrait nous amener à discuter de plusieurs options, et le gouvernement pourrait enfin déterminer celle qui lui semble la plus appropriée.

Le sénateur Baker : « Choquer la conscience de la communauté » est une expression très connue.

Mme Campbell : Oui, cette phrase est très connue. Je ne suis pas certaine qu'elle ait un sens juridique de la même façon que l'expression « l'administration de la justice » a un sens juridique. Comme le ministre Toews le disait ce matin, « discréditer l'administration de la justice » est une expression qui a été revue par les tribunaux, donc elle a un certain fondement. On en a discuté. « Choquer la conscience » pourrait être compris par le public, mais je ne pense pas que cela ait le même sens juridique.

Il y avait auparavant un service très utile pour la terminologie juridique, et on me dit que cela n'existe plus. C'est une source que j'ai toujours estimée très utile afin de trouver où une phrase avait été utilisée et quel en était le sens.

Le sénateur Baker : Ce qui est malheureux avec le libellé choisi par le gouvernement, c'est que tout le monde sait pertinemment que le français n'est pas pareil à l'anglais, et donc l'interprétation est soumise aux tribunaux. La version anglaise de l'article 24(2) se lit « pourrait » alors que la version française se lit « soutiendrait ».

Je me demande pourquoi une telle chose ne serait pas changée lors de l'élaboration de tout nouveau projet de loi. Je sais que vous reprenez les mots qui sont là et qui sont réputés avoir un sens différent en anglais et en français, mais pourquoi? Pourquoi ne pas faire concorder le français et l'anglais et régler la question plutôt que de reprendre cette divergence de sens, qu'on voit déjà dans la jurisprudence, et qui établit des normes différentes en anglais et en français?

Mme Campbell : Il y a eu une discussion intéressante sur ce point aujourd'hui, que je vais transmettre à mes collègues. Je ne sais pas si vous connaissez le processus de rédaction juridique. Un rédacteur anglophone et un rédacteur francophone travaillent conjointement avec les conseillers politiques et les avocats, au besoin. Les avocats donnent des instructions en français et en anglais en même temps, et les rédacteurs rédigent chacun de leur côté en même temps.

Normally, everyone in the room understands what they are drafting. Now, I was not in the room at the time that some of my staff were, although I was on the telephone frequently with them. I cannot explain exactly what transpired at that precise moment, but, given the process and that French-English concordance is an ongoing issue that is taken seriously, I assure you, it is a question that I would certainly put to my colleagues at some time. Perhaps we will have an opportunity to revisit the issue.

Senator Baker: In 1987, *R. v. Collins*, Supreme Court of Canada, Judge Lamer made the decision. The two versions have different meaning, and yet it has survived all these years. It is a matter of some discussion depending on the province you are in and which court of appeal is making the judgment. Thank you for your answer.

Ms. Campbell: You are welcome. I would say that all drafters are very talented. We had an exceptionally talented team on this. It is a question I will ask them, if only out of interest.

The Chair: We have one brief last question from Senator Carignan.

[Translation]

Senator Carignan: My first question concerns the burden of proof. Section 4.1 states: "If the Board is satisfied that". What is the burden? Are we talking about a "balance of probabilities"? Are we talking about "beyond the shadow of a doubt"?

The bill also states, in paragraph 2 of section 4.1, that the applicant has the onus of satisfying the Board that the pardon would provide a measurable benefit to the applicant and would sustain his or her rehabilitation in society as a law-abiding citizen, but it does not talk about bringing the administration of justice into disrepute.

Therefore, the onus does not appear to be on the applicant to prove that the pardon would not bring the administration of justice into disrepute. It is as if this part of the criterion was left out, as if the applicant does not have the onus of proving that the pardon has not brought the administration of justice into disrepute. Can you explain to us why this element was not included?

[English]

Mr. Shuttle: The two matters that are made the onus of the applicant that are set out in proposed section 4.1(2) are matters known personally to the applicant, whether a pardon would provide a measurable benefit to the applicant and whether it would sustain his or her rehabilitation. As the minister said this morning, those are things known to the applicant. You are quite right in saying that the statute does not assign the third criterion as being the onus of the applicant. That third criterion is more a polycentric, polyvalent matter and perhaps is not within the sole knowledge of the applicant. We had comments about the reasonable person standard. The government did not propose to put the evidence necessary to look at that on the shoulders of the

En général, tout le monde à la table de travail comprend ce qu'on est en train de rédiger. Pour ma part, je n'étais pas dans la pièce en même temps que les membres du mon personnel, même si j'ai souvent été en contact téléphonique avec eux. Je ne sais pas exactement ce qui s'est produit à ce moment précis, mais je peux vous assurer que nous prenons la concordance française-anglaise très au sérieux, et je vais donc certainement en parler à mes collègues. Peut-être aurons-nous l'occasion de revenir à ce libellé.

Le sénateur Baker : Le juge Lamer a rendu une décision en 1987 dans l'affaire *R. c. Collins* entendue devant la Cour suprême du Canada. Les deux versions ont deux sens différents, et pourtant, elles existent toujours. C'est une question qui soulève un débat, selon votre province d'origine et la Cour d'appel qui rend la décision. Merci de votre réponse.

Mme Campbell : De rien. Je vous dirais que les rédacteurs juridiques sont très compétents. L'équipe qui a travaillé sur ce projet de loi est exceptionnellement compétente. Je vais lui poser la question, même si c'est juste par curiosité.

Le président : Nous avons une dernière question rapide du sénateur Carignan.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ma première question touche le fardeau de la preuve. À l'article 4,1, on dit : « Lorsqu'elle est convaincue ». Quel est le fardeau? Parle-t-on de « balance des probabilités », de « hors de tout doute »?

Également, au deuxième paragraphe de l'article 4,1, on dit que le demandeur a le fardeau de convaincre la commission que la réhabilitation lui apporterait un bénéfice mesurable et soutiendrait sa réadaptation en tant que citoyen respectueux des lois, mais il ne traite pas du critère de déconsidérer l'administration de la justice.

Donc, il ne semble pas y avoir le fardeau de prouver que son pardon n'aura pas pour effet de déconsidérer l'administration de la justice. C'est comme si cette partie du critère était laissée à l'appréciation sans qu'il y ait un fardeau pour le requérant de prouver qu'il ne déconsidère pas l'administration de la justice. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi cette partie n'a pas été incluse?

[Traduction]

M. Shuttle : En vertu de l'article 4.1(2), le demandeur a le fardeau de convaincre la commission de deux choses qui lui sont connues personnellement, à savoir que la réhabilitation va lui apporter un avantage mesurable et soutenir sa réinsertion. Comme l'a dit le ministre ce matin, ce sont des choses connues par le demandeur. Vous avez raison de dire que le troisième critère n'incombe pas aux demandeurs. C'est plutôt une question polycentrique et polyvalente qui n'est peut-être pas de la seule connaissance du demandeur. Nous avons reçu des commentaires au sujet de la norme de la personne raisonnable. Le gouvernement n'a pas cru bon d'imposer le fardeau de la preuve à cet égard au demandeur ou d'obliger le demandeur de faire des observations

applicant or to force the applicant to make comments about systemic repercussions. Essentially, I am saying that there is a distinction between the first two matters and the third matter, which explains the choice that was made.

On the first part of your question, the statute is clear. In English, it says that the board must be "satisfied," and the French says "convaincue." They have the same meaning. The standard it takes to convince the board is normally the civil standard, certainly not the criminal standard that would apply here.

[Translation]

Senator Carignan: So to be satisfied is to not have any doubt. That is the "balance of probabilities."

[English]

The Chair: Thank you all very much indeed. It does help to have you appear and bring a different, very expert perspective to our deliberations, for which we are exceedingly grateful.

Senators, we shall meet in this room at 12:30 p.m. tomorrow. At that time, we shall conduct clause-by-clause consideration of Bill S-6, followed by clause-by-clause consideration of Bill C-23A.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, June 23, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act; and Bill C-23A, An Act to amend the Criminal Records Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 12:33 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bills.

Senator Joan Fraser (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Good afternoon, colleagues. This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has been called, as agreed by the steering committee and as confirmed at the committee meeting yesterday, to conduct clause-by-clause consideration first of Bill S-6 and then of Bill C-23A. The committee has held hearings and heard from witnesses on both these bills.

Colleagues, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-6, An Act to amend the Criminal Code and another Act?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

[Translation]

Shall clause 2 carry?

sur les incidences sur le système. Ce que je dis, en gros, c'est qu'il y a une différence entre les deux premiers critères et le troisième, ce qui explique le choix qui a été fait.

Pour ce qui est de la première partie de votre question, le projet de loi est clair. En anglais, il prévoit que la commission doit être « satisfait », alors que la version française utilise le mot « convaincue ». Ces deux mots veulent dire la même chose. En général, c'est la norme civile qui est requise pour convaincre la commission, et non pas la norme criminelle.

[Français]

Le sénateur Carignan : Être convaincu, c'est donc n'avoir aucun doute. C'est « balance des probabilités ».

[Traduction]

La présidente : Merci beaucoup à vous tous. Cela nous aide grandement d'entendre vos témoignages. Votre expertise éclaire nos réflexions, et nous vous en sommes reconnaissants.

Sénateurs, nous allons nous réunir dans cette pièce demain à 12 h 30 pour l'étude article par article du projet de loi S-6, suivie par l'étude article par article du projet de loi C-23A.

(Le comité a levé la séance.)

OTTAWA, le mercredi 23 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi, et le projet de loi C-23A, Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 12 h 33, pour procéder à l'étude article par article des projets de loi.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Bonjour, chers collègues. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, comme en a convenu le comité de direction et comme on l'a confirmé hier à la réunion du comité, afin de procéder à l'étude article par article d'abord du projet de loi S-6, puis du projet de loi C-23A. Le comité a tenu des audiences et entendu des témoignages sur ces deux projets de loi.

Mesdames et messieurs, est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi?

Des voix : Oui.

La présidente : Est-il convenu de reporter l'adoption de l'article 1, le titre abrégé?

Des voix : D'accord.

La présidente : D'accord.

[Français]

L'article 2 est-il adopté?

[English]

Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Carried, on division. Shall clause 3 carry?

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Carried, on division.

[Translation]

Shall clause 4 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

[English]

The Chair: It is carried on division.

Senator Baker: Subclause 4(2) amends the English version and not the French version. I see. I was wondering why the English was in the French section.

The Chair: It refers to the English version.

Senator Baker: I suppose it is there because we are modifying the English version to match the French version; it is already in the law?

The Chair: I assume so. I confess I did not research this matter. Maybe we can ask Mr. Giokas to come forward.

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: The French version of the paragraph does not require changes because the wording of the French version does not refer to the test. That is why the English version has been changed.

Senator Baker: I see. The literal translation of the French version takes into account the necessary adaptations. However, in the English, it is “any modifications that the circumstances require.” The only change is the change of the word “any” from “such.” One would think that, with the next revision of the bill, they would leave out “any” or “such” and make it simple, like the French version. That is the only observation I have. It is a completely different wording from the French version. That is fine, chair.

The Chair: That was a comment, was it?

Senator Baker: That was a comment. When one looks at the English version — “with any modifications that the circumstances require” — and the French counterpart — “taking into account the necessary adaptations” — it seems to me the English version is wordy. Perhaps they should omit the qualifier “any” in the next revision.

The Chair: In my experience, it is often the case that the French version is shorter and clearer. That is not always the case, but often. It is often clearer, anyway.

In any case, we have adopted clause 4. Shall clause 5 carry?

[Traduction]

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence. L'article 3 est-il adopté?

Des voix : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

[Français]

L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Avec dissidence.

[Traduction]

La présidente : L'article 4 est adopté avec dissidence.

Le sénateur Baker : Le paragraphe 4(2) modifie la version anglaise seulement. Je vois. Je me demandais pourquoi il y avait de l'anglais dans la partie en français.

La présidente : Cela ne touche que la version anglaise.

Le sénateur Baker : Je suppose que c'est parce que nous modifions la version anglaise de façon à ce qu'elle corresponde à la version française; est-ce déjà dans la loi?

La présidente : J'imagine que oui. J'avoue que je ne me suis pas penchée sur cette question. Nous pourrions peut-être demander à M. Giokas de nous en parler.

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : La version française du paragraphe n'a pas besoin de modification parce que son libellé ne fait pas référence aux critères. C'est pourquoi la version anglaise est modifiée.

Le sénateur Baker : Je vois. La traduction littérale de la version française tient compte des adaptations nécessaires. Toutefois, en anglais, on dit « any modifications that the circumstances require ». Le seul changement concerne le mot « any », qui remplace « such ». On aurait pu croire qu'en révisant le projet de loi, on aurait supprimé « any » ou « such » et simplifié les choses, comme dans la version française. C'est la seule observation que j'ai à faire. La formulation est complètement différente de la version française. Ça va, madame la présidente.

La présidente : C'était un commentaire, n'est-ce pas?

Le sénateur Baker : Oui. Lorsqu'on regarde ce qui est écrit en anglais, soit « with any modifications that the circumstances require », par rapport à ce qui est écrit en français, soit « compte tenu des adaptations nécessaires », il me semble que la version anglaise est lourde. On devrait peut-être laisser tomber le mot « any » dans la prochaine révision.

La présidente : Selon mon expérience, la version française est souvent plus courte et plus claire. Ce n'est pas toujours le cas, mais cela arrive souvent. En tout cas, elle est souvent plus claire.

Quoi qu'il en soit, nous avons adopté l'article 4. L'article 5 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Carstairs: On division.

The Chair: It is carried on division.

[Translation]

Shall clause 6 carry?

[English]

Senator Baker: Chair, I do not know if there is any explanation, but clause 6 is in reference to the International Transfer of Offenders Act. It changes the 15 years to 25 years for first-degree murder, but it makes no reference to second-degree murder.

It sets the parole ineligibility period at 10 years if someone commits the offence outside the country, whereas, if it were committed inside Canada, it could run from 10 years to 25 years. If it is committed outside of Canada and they spend their time in prison in Canada, then their parole ineligibility is only for a period of 10 years.

First-degree murder is 25 years, and second-degree murder is 10 years. I guess when we take the minimums, that time is exactly what it is today. It seems to me strange that the normal period of time for second-degree murder where somebody has a history of offences of the Criminal Code is usually 22 or 23 years for parole ineligibility. If the same offence is committed outside the country, it is 10 years. As the witnesses said, that is the minimum, together with the 25 years, so that is why it is there.

The Chair: Yes.

Mr. Giokas: May I add a clarification? The 10 years originally referred to the period of parole eligibility for first-degree murder prior to 1976. Then the 15 years was put in when the faint hope clause was added in 1976. Now we are substituting 25 years because we are eliminating the faint hope clause.

Technically, there is no direct reference to second-degree murder. However, you are correct; the 10 years happens to be the mandatory minimum parole and eligibility period for second-degree murder, so it would be caught.

[Translation]

The Chair: Shall clause 6 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Carried, on division.

[English]

Shall clause 7 carry?

Senator Carstairs: On division.

The Chair: Carried, on division.

Des voix : D'accord.

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

La présidente : L'article 5 est adopté avec dissidence.

[Français]

L'article 6 est-il adopté?

[Traduction]

Le sénateur Baker : Madame la présidente, je ne sais pas s'il y a une explication, mais l'article 6 concerne la Loi sur le transfèrement international des délinquants. Il prévoit 25 ans au lieu de 15 pour un meurtre au premier degré, mais il ne dit rien au sujet du meurtre au second degré.

Il établit le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle à 10 ans si une personne commet une infraction à l'extérieur du pays, alors que si l'infraction est commise au Canada, ce pourrait être de 10 à 25 ans. Si l'infraction est commise à l'extérieur du Canada et que l'individu purge sa peine au Canada, le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle n'est que de 10 ans.

Pour un meurtre au premier degré, c'est 25 ans, et au second degré, dix ans. J'imagine que les peines minimales sont exactement celles que l'on applique actuellement. Il me semble qu'habituellement, pour les meurtres au second degré commis par un individu ayant des antécédents criminels, le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle est de 22 ou de 23 ans. Si la même infraction est commise à l'extérieur du pays, c'est dix ans. Comme les témoins l'ont mentionné, c'est le minimum, pour une peine de 25 ans, et c'est pourquoi on l'indique.

La présidente : Oui.

M. Giokas : Puis-je ajouter une précision? À l'origine, le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les meurtres au premier degré, avant 1976, était de dix ans. Puis, il est passé à 15 ans lorsque la clause de la dernière chance a été ajoutée, en 1976. Maintenant, nous le portons à 25 ans parce que nous éliminons la clause de la dernière chance.

Sur le plan technique, le projet de loi ne mentionne pas directement le meurtre au second degré. Cependant, vous avez tout à fait raison : le temps d'épreuve minimal obligatoire pour l'admissibilité à la libération conditionnelle pour un meurtre au second degré est de dix ans, alors ce type de meurtre serait visé.

[Français]

La présidente : Est-ce que l'article 6 est adopté?

Des voix : Oui.

Des voix : Non.

La présidente : Adopté avec dissidence.

[Traduction]

L'article 7 est-il adopté?

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

[Translation]

Shall clause 8 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Carried, on division.

[English]

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Carstairs: On division.

The Chair: Carried, on division.

Shall the title carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Carstairs: On division.

Senator Joyal: On division.

The Chair: Carried, on division.

Shall the bill carry?

Senator Joyal: On division.

Senator Carstairs: On division.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report? No? In that case, colleagues, is it agreed that I report this bill unamended to the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Carstairs: On division.

The Chair: It is agreed, on division.

We turn now, colleagues, to the matter of Bill C-23A. Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-23A.

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed.

Senator Joyal: Before you move on to call the bill clause by clause, I want to record my abstention on the voting of this bill.

The Chair: On all the votes?

Senator Joyal: On all the calls, yes.

The Chair: The clerk will note the abstention of Senator Joyal on each of these items.

Senator Baker: Chair, I want to be recorded the same way, with the caveat that both these bills, Bill S-6 and Bill C-23A, have a retrospective application in the law. That is part of the reason why I also want to be recorded as abstaining.

The Chair: Very well.

[Français]

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

La présidente : Adopté avec dissidence.

[Traduction]

L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

Le sénateur Joyal : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

Le projet de loi est-il adopté?

Le sénateur Joyal : Avec dissidence.

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

Des voix : D'accord.

La présidente : Le projet de loi est adopté avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il annexer des observations au rapport? Non? Dans ce cas, chers collègues, est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi sans amendement au Sénat?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Carstairs : Avec dissidence.

La présidente : Avec dissidence.

Mesdames et messieurs, passons maintenant au projet de loi C-23A. Est-il convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-23A?

Des voix : D'accord.

La présidente : D'accord.

Le sénateur Joyal : Avant que nous commençons, je tiens à signaler que je m'abstiendrai de voter sur ce projet de loi.

La présidente : Pour tous les votes?

Le sénateur Joyal : Oui.

La présidente : La greffière va prendre note de l'abstention du sénateur Joyal pour chacun de ces articles.

Le sénateur Baker : Madame la présidente, j'aimerais qu'elle prenne note de la même chose pour moi et je tiens à préciser que le projet de loi S-6 et le projet de loi C-23A contiennent des dispositions de rétroactivité. C'est l'une des raisons pour lesquelles je tiens aussi à ce qu'il soit inscrit que je m'abstiens de voter.

La présidente : Très bien.

Senator Carstairs: I will also abstain.

[Translation]

The Chair: Senator Chaput?

Senator Chaput: I will also abstain from voting.

Senator Carignan: I do not want to abstain from voting, but I would like to point out that Senator Baker said in English “retrospective,” but the interpreter translated it as “retroactive.”

The Chair: Do you see how important it is to understand both languages?

Senator Carignan: I completely agree with you, and that is why I would like to let the interpreter know that his translation has been excellent. The great thing about the recording is that it enables us to point out a problem. As for what a judge may be thinking, if there is no interpretation involved, we cannot know if there is an error.

The Chair: Many thanks.

[English]

Senator Baker: Chair, Senator Carignan has outlined the difference between retrospective and retroactive, and he used the Quebec Court of Appeal extensively in describing that difference. If someone is interested in the difference between the two, they can go back on the record and read Senator Carignan’s explanation.

The Chair: Splendid. Thank you. We are talking for the future generations of this land, Senator Angus.

Colleagues, is it agreed that we have agreed with abstentions from the senators whose names have been noted?

Shall the title stand postponed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed, with the abstentions noted.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed, with the abstentions noted.

[Translation]

Shall clause 2 carry, with the abstentions noted?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 2 is carried.

[English]

Shall clause 3 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

Le sénateur Carstairs : Je vais également m’abstenir.

[Français]

La présidente : Sénateur Chaput?

Le sénateur Chaput : Je vais également m’abstenir de voter.

Le sénateur Carignan : Je ne m’abstiens pas mais j’aimerais souligner que le sénateur Baker a dit en anglais « retrospective » mais l’interprète a dit « rétroactif ».

La présidente : Voyez-vous à quel point il est important de comprendre les deux langues?

Le sénateur Carignan : Je suis parfaitement d’accord avec vous, c’est pour cela que je dis à l’interprète que sa traduction est excellente. La beauté est d’avoir l’enregistrement, cela nous permet de signaler un problème, alors que ce qui se passe dans la tête du juge, s’il n’y a pas d’interprétation, on ne pourra pas savoir s’il y a une erreur.

La présidente : Merci infiniment.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Madame la présidente, le sénateur Carignan a souligné la différence entre rétrospectif et rétroactif, et il a utilisé de nombreux exemples de la Cour d’appel du Québec pour le faire. Si quelqu’un veut connaître la différence entre les deux, il peut consulter le compte rendu et lire les explications du sénateur Carignan.

La présidente : Excellent. Merci. Nous parlons pour les générations futures de notre pays, sénateur Angus.

Chers collègues, est-il entendu que nous avons accepté l’abstention des sénateurs dont les noms ont été notés?

Est-il convenu de reporter l’adoption du titre?

Des voix : D’accord.

La présidente : Il est convenu, avec abstentions, de reporter l’adoption du titre.

Est-il convenu de reporter l’adoption de l’article 1, le titre abrégé?

Des voix : D’accord.

La présidente : Il est convenu, avec abstentions, de reporter l’adoption de l’article 1, le titre abrégé.

[Français]

L’article 2 est-il adopté avec les abstentions connues?

Des voix : D’accord.

La présidente : L’article 2 est adopté.

[Traduction]

L’article 3 est-il adopté?

Des voix : D’accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

[Translation]

Shall clause 4 carry, with the abstentions noted?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 4 is carried.

[English]

Shall clause 5 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

Shall clause 6 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

[Translation]

Shall clause 7 carry, with the abstentions noted?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 7 is carried.

[English]

Shall clause 8 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

[Translation]

Shall clause 9 carry, with the abstentions noted?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 9 is carried.

[English]

Shall clause 10 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

[Translation]

Shall clause 11 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, on division.

[English]

Shall the schedule carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

[Français]

L'article 4 est-il adopté avec les abstentions connues?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 4 est adopté.

[Traduction]

L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

[Français]

L'article 7 est-il adopté avec les abstentions connues?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 7 est adopté.

[Traduction]

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

[Français]

L'article 9 est-il adopté avec les abstentions connues?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 9 est adopté.

[Traduction]

L'article 10 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

[Français]

L'article 11 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté avec dissidence.

[Traduction]

L'annexe est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adoptée, avec abstentions.

L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

[Translation]

Shall the title carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

[English]

The Chair: Shall the bill carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried, with the abstentions noted.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Hon. Senators: No.

[Translation]

The Chair: Is it agreed that this bill be reported to the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed.

[English]

The Chair: That concludes our formal business. I will ask you to stay for a brief discussion of future business in camera, colleagues. I wish to thank you all for your work on these two bills, and to thank all the officials who have been available to help us on our way — and, of course, as usual, the staff.

(The committee continued in camera.)

[Français]

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

[Traduction]

La présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté, avec abstentions.

Le comité souhaite-t-il annexer des observations au rapport?

Des voix : Non.

[Français]

La présidente : Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

[Traduction]

La présidente : Voilà qui conclut la partie officielle de notre réunion. Chers collègues, je vous demande de rester pour une brève discussion à huis clos concernant nos travaux futurs. Je tiens à vous remercier tous de votre travail sur ces deux projets de loi et à remercier tous les témoins qui sont venus nous aider dans notre tâche, ainsi que le personnel habituel, bien entendu.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

Senate



CANADA

Sénat

Public Protection, Privacy and the Search for Balance: A Statutory Review of the *DNA Identification Act*

Final Report

The Honourable Joan Fraser
Chair

The Honourable John D. Wallace
Deputy Chair

**Standing Senate Committee on Legal
and Constitutional Affairs**

June 2010

Ce document est disponible en français

Available on the Parliamentary Internet:

<http://www.parl.gc.ca>

(Committee Business – Senate – 40th Parliament, 3rd Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

www.senate-senat.ca

Hard copies of this document are also available by contacting the Senate
Committees Directorate at 613-990-0088 (Toll free: 1-800-267-7362)

or at LEG-JUR@sen.parl.gc.ca

TABLE OF CONTENTS

ORDER OF REFERENCE	1
MEMBERSHIP	2
INTRODUCTION	5
OUR STUDY AND ITS CONTEXT	9
THE SCOPE OF OUR STUDY	24
WITNESSES WE HEARD FROM	26
GENERAL OBSERVATIONS	26
WITNESS CONCERNS IN RELATION TO THE <i>CRIMINAL CODE</i>	27
THE COMMITTEE'S FINDINGS WITH RESPECT TO SPECIFIC <i>CRIMINAL CODE</i> CONCERNS	32
WITNESS CONCERNS AND COMMITTEE FINDINGS IN RELATION TO THE <i>DNA</i> <i>IDENTIFICATION ACT</i>	45
RECOMMENDATIONS REGARDING RESOURCING FOR THE NATIONAL DNA DATA BANK AND THE RCMP, ONTARIO AND QUEBEC FORENSIC LABS	65
CREATION OF MISSING PERSONS, UNIDENTIFIED HUMAN REMAINS AND VICTIMS INDICES AT THE NATIONAL DNA DATA BANK	75
APPENDIX 1 – Designated Offences in the Criminal Code	81
APPENDIX 2 – RECOMMENDATIONS	87
APPENDIX 3 - WITNESS LIST	93

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 16, 2010:

The Honourable Senator Carstairs, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on the provisions and operation of the *DNA Identification Act* (S.C. 1998, c. 37); and

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the committee; and

That the committee report to the Senate no later than October 28, 2010 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until 90 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

40TH PARLIAMENT, 3RD SESSION

The Honourable Joan Fraser
Chair

The Honourable John D. Wallace
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

W. David Angus
George Baker, P.C.
Pierre-Hugues Boisvenu
Claude Carignan
Sharon Carstairs, P.C.
*James S. Cowan (or Claudette Tardif)
Serge Joyal, P.C.
Daniel Lang
*Marjory LeBreton, P.C. (or Gérald J. Comeau)
Jean-Claude Rivest
Robert William Runciman
Charlie Watt
*Ex Officio Members

*Other Senators who have participated from time to time on this study during
the 3rd Session of the 40th Parliament:*

The Honourable Nancy Greene Raine, Terry M. Mercer, Dennis Patterson, Maria Chaput,
Richard Neufeld, Dennis Dawson, Robert W. Peterson, Marie-P. Poulin (Charette).

*Other Senators who have participated from time to time on this study during
the 2nd Session of the 40th Parliament:*

The Honourable Tommy Banks, Larry W. Campbell, and Pierre Claude Nolin

The committee wishes to acknowledge the special contribution and excellent work of Ms. Jennifer Bird, Analyst from the Library of Parliament in the preparation of this report.

The committee would also like to thank the following staff for their excellent work in the preparation of this report:

From the Library of Parliament:

Cynthia Kirkby, Analyst
Carolina Mingarelli, Analyst

From the Committees Directorate:

Jessica Richardson, Clerk of the Committee, 2nd Session of the 40th Parliament
Lynn Héroux, Administrative Assistant, 2nd Session of the 40th Parliament

Shaila Anwar, Clerk of the Committee, 3rd Session of the 40th Parliament
Tracy Amendola, Administrative Assistant, 3rd Session of the 40th Parliament

From the office of the Chair of the Committee:

Céline Éthier, Policy Advisor

INTRODUCTION

On 26 February 2009, this committee received an Order of Reference from the Senate¹ to study the provisions and operation of the *DNA Identification Act* (“the Act”).² The Order of Reference was issued in accordance with section 13 of the Act, which mandated a review of this statute by a parliamentary committee within five years after the Act came into force.

The *DNA Identification Act* constituted one of the two key components of Bill C-3, *An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts*.³ When it came into force on 30 June 2000,⁴ the *DNA Identification Act* created a national databank to facilitate the forensic identification of individuals in relation to crimes that had been committed. It also established a legal framework to regulate the storage, and in some cases, the collection and disposal of both deoxyribonucleic acid (DNA)⁵ profiles⁶ and the biological samples from which they had been derived. The legislative framework established by the *DNA Identification Act* was designed to complement the system for DNA collection provided by the *Criminal Code* (“the Code”).⁷ Amendments to the *Criminal Code*’s DNA collection scheme, empowering courts to authorize the taking of DNA samples from individuals convicted of certain “designated offences”⁸ outlined in the Code, constituted the second key component of Bill C-3.

Section 13 of the *DNA Identification Act* states:

Within five years after this Act comes into force, a review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by any

¹ See Senate, *Debates*, 2nd Session, 40th Parliament, 26 February 2009 at p. 285, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/013db_2009-02-26-E.pdf.

² S.C. 1998, c. 37.

³ Ibid.

⁴ The *DNA Identification Act* came into force in two stages. Sections 2, 3 and 12 of the Act came into force on 8 May 2000, through an *Order Fixing May 8, 2000 as the Date of the Coming into Force of Certain Sections of the Act*, SI/2000-37, and the remaining sections (1, 4 to 11 and 13 to 25) came into force on 30 June 2000, through an *Order Fixing June 30, 2000 as the Date of the Coming into Force of Certain Sections of the Act*, SI/2000-60.

⁵ Deoxyribonucleic Acid (DNA) is a nucleic acid or macromolecule contained in the chromosomes of all known living organisms as well as in some viruses. It contains the genetic instructions or code necessary to allow organisms and these viruses to develop.

⁶ A DNA profile is a digital file that summarizes selected elements of genetic information located on human chromosomes.

⁷ R.S.C. 1985, c. C-46.

⁸ What constitutes a “designated offence” is defined in section 487.04 of the *Criminal Code*.

committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament that is designated or established for that purpose.

In its original form, section 13 required a review of the Act to be conducted by either a committee of the House of Commons or a committee of both Houses of Parliament. However, in 2000, with the coming into force of Bill S-10,⁹ section 13 of the *DNA Identification Act* was amended to permit a Senate committee to conduct this review as well, if designated or established to do so. Section 13 of the Act was amended in accordance with undertakings given to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs by the Solicitor General of Canada during the course of the committee's hearings on Bill C-3. The committee reported Bill C-3 to the Senate without amendment,¹⁰ despite some concerns raised by members in relation to the bill, on the strength of a letter from the Solicitor General to the then chair of this committee, in which the Solicitor General undertook to:

- create a DNA Data Bank Advisory Committee, membership of which was to include a representative from the Office of the Privacy Commissioner;
- pre-publish the regulations to accompany the *DNA Identification Act*, and make them available to the Senate for comment and evaluation;
- have the RCMP Commissioner include, as part of his annual report to the Minister, a report on the operation of the National DNA Data Bank;
- clarify in the regulations that what is meant by a "DNA profile" is not a "profile for medical reasons"; and
- amend the *DNA Identification Act* to give a committee of the Senate the same authority to conduct the parliamentary review mandated by section 13 of the Act as a House of Commons or a joint committee.¹¹

Given that the *DNA Identification Act* came into force in its entirety by 30 June 2000, a committee of the Senate, House of Commons or both Houses of Parliament should have initiated a comprehensive review of the provisions and operation of this statute prior to 30 June 2005. Unfortunately, no review was commenced by any parliamentary committee prior to that date. However, in February of 2009, the Senate issued an Order of Reference to this committee, authorizing it to conduct such a review; and in the same month, the House of Commons Standing

⁹ *An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code* (S.C. 2000, c. 10).

¹⁰ Senate. Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Sixteenth Report*, 1st Session, 36th Parliament, 8 December 1998, available on-line at: <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-c/lega-c/rcp-c/rep16dec98-c.htm>.

Committee on Public Safety and National Security began its own statutory review of the Act. Both committees were required to report the results of their reviews to their respective Houses of Parliament by 30 June 2009. The House of Commons committee held three meetings on this study between 24 February and 28 April 2009¹² and reported the results of its review to the House of Commons in June 2009.¹³ Key recommendations made by the House of Commons committee in its report included:

- that the Government of Canada amend the *DNA Identification Act* and related laws to allow for the automatic taking of a DNA sample from everyone convicted of a designated offence immediately upon conviction;
- that the Government of Canada and the provincial governments of Ontario and Quebec immediately allocate additional funding to the RCMP, Ontario and Quebec forensic labs;
- that the Government of Canada maintain the National DNA Data Bank and all associated facilities as a public service and authorize the use of private facilities solely in exceptional overflow circumstances;
- that the Government of Canada amend the *Criminal Code* to allow a suspect of a designated offence to voluntarily provide a DNA sample for an exoneration test; and
- that the federal, provincial and territorial ministers of Justice and Public Safety determine the best way of proceeding to create a Missing Persons Index and a Victims Index at the National DNA Data Bank.¹⁴

The Government of Canada responded to the House of Commons committee's report on 19 October 2009 by stating that the recommendations contained in it were "acceptable in principle to the Government" and that it would "consult with the provinces, law enforcement

¹¹ Ibid.

¹² During the course of its statutory review of the *DNA Identification Act*, the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security heard from representatives of the RCMP, the National DNA Data Bank Advisory Committee, the Department of Justice, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Criminal Lawyers' Association, the Office of the Privacy Commissioner of Canada, the Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale and the Centre of Forensic Sciences. Transcripts of the testimony provided by these witnesses are available on the committee's website at:
<http://www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeMeetings.aspx?Language=E&Mode=I&Parl=40&Ses=2&Cmte=SECU&Stac=2605846>.

¹³ House of Commons, Standing Committee on Public Safety and National Security, *Statutory Review of the DNA Identification Act*, 2nd Session, 40th Parliament, 18 June 2009, available on-line at:
<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/SECU/Reports/RP3994957/securp02/securp02-e.pdf>.

¹⁴ Ibid. Please note that the recommendations referenced above have been paraphrased. A full list of the recommendations made by the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security can be found at pp. 13 – 14 of that committee's report.

and other stakeholders on a priority basis with a view to developing a consensus on how best to proceed.”¹⁵

While this committee had held several meetings with respect to its own statutory review of the *DNA Identification Act* prior to the original reporting deadline of 30 June 2009, members were of the view that additional hearings would be required in order to obtain an accurate picture of all of the issues involved. In light of the rapid scientific advances in DNA analysis and the significant changes that had been made to the *Criminal Code* framework for DNA collection it would probably be necessary to recommend significant legislative and policy changes in relation to the *DNA Identification Act* and the *Criminal Code*. Accordingly, during the 2nd Session of the 40th Parliament, the committee sought and received two extensions of the original reporting deadline from the Senate.¹⁶ Unfortunately, the statutory review of the Act was pre-empted by the study of government bills, and the committee was unable to complete its study before the 2nd Session of the 40th Parliament concluded. The committee did not want to leave this important study incomplete, however, and following the commencement of the 3rd Session of the 40th Parliament, we sought and received a new Order of Reference from the Senate to continue it. The committee’s current Order of Reference requires us to table our final report in relation to our statutory review in the Senate no later than 28 October 2010.¹⁷ This report sets out the results of our review of the provisions and operation of the Act, as well as our recommendations.

¹⁵ Government Response to the 2nd Report of the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security, *Statutory Review of the DNA Identification Act*, 2nd Session, 40th Parliament, 19 October 2009, available on-line at: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4144321&Language=E&Mode=1&Parl=40&Session=2>.

¹⁶ See Senate, *Debates*, 2nd Session, 40th Parliament, 18 June 2009, p. 1263, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/048db_2009-06-18-E.pdf and Senate, *Debates*, 2nd Session, 40th Parliament, 9 December 2009, pp. 1947 and 1948, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/079db_2009-12-09-E.pdf.

¹⁷ See Senate, *Debates*, 3rd Session, 40th Parliament, 16 March 2010, pp. 100 – 101, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/006db_2010-03-16-E.pdf.

OUR STUDY AND ITS CONTEXT

It would be impossible to fully understand the findings or recommendations contained in this report without knowledge of how the framework governing the use of DNA technology by Canada's criminal justice system has evolved over time. Accordingly, this section of our report provides a brief description of the process currently used to create DNA profiles. It also provides an outline of how DNA samples obtained from individuals during the course of a criminal investigation were used as evidentiary tools prior to the enactment of the *DNA Identification Act*. This section also describes the legislative scheme introduced by that Act, which, among other things, created the National DNA Data Bank ("the Data Bank"), and the major amendments which have since been made to the *DNA Identification Act*, the *Criminal Code*, and the *National Defence Act*¹⁸ in relation to DNA collection and analysis. Finally, this section provides an overview of the new methods or types of DNA forensic analysis that are beginning to be used both in Canada and in other jurisdictions.

When DNA identification technology started to become available in the 1980s, law enforcement officials, Crown prosecutors and other participants in the Canadian justice system were quick to recognize its potential as a forensic identification tool. It is hard to overstate the value of this technology as a mechanism to differentiate or distinguish one individual from another. No other forensic identification technique (fingerprints, tool marks, tire tracks, ballistics, and so forth) is as effective in either eliminating suspects or providing persuasive evidence of guilt. As was eloquently stated by the United States' National Academy of Sciences in its February 2009 report, *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward*:

DNA typing is now universally recognized as the standard against which many other forensic individualization techniques are judged. DNA enjoys this preeminent position because of its reliability and the fact that, absent fraud or an error in labeling or handling, the probabilities of a false positive are quantifiable and often miniscule.¹⁹

The reason that DNA is such an effective identification tool is because although almost all of the genetic information in the human genome is the same from one person to the next,

¹⁸R.S.C. 1985, c. N-5.

¹⁹ National Academy of Sciences, *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward*, National Academies Press, Washington, D.C., 2009, p. 130.

enough of the DNA found in each of us is different to distinguish one individual from another. In fact, it is believed that no two people have the same DNA, except for identical twins.

A. Current Process Used to Create DNA Profiles

The taking of DNA for the purpose of forensic analysis is accomplished by first taking samples of bodily substances from individuals. This may be done by:

- plucking individual hairs from the person in question, including the root sheath;
- taking buccal swabs by swabbing the lips, tongue and inside cheeks of the person to collect epithelial cells; or
- obtaining blood from the person by pricking his or her skin with a sterile lancet.²⁰

Once the sample has been taken, it is then sequenced in a forensic laboratory by a qualified technician. The technician does not sequence the individual's entire genome (the complete hereditary information found on all 23 pairs of chromosomes) but instead sequences only small, select regions on the person's chromosomes that are known to exhibit high levels of variation among individuals. The sequences in question are known as short tandem repeats (STRs).²¹ The advantage of using STR sequences in forensic analysis of DNA is that there are many possible variations of these segments in the human population, these variations can be identified by using techniques that determine the length of the segment in question, and a small amount of DNA may be enough to conduct an analysis.²²

A DNA profile is created by digitally summarizing the information contained in STR markers taken from 13 different loci (the specific location of a gene or DNA sequence on a chromosome), as well as a DNA marker that differentiates between the X and Y chromosomes. By using 13 STR numbers plus an identifier for sex to create the DNA profile, the possibility of

²⁰ See section 487.06(1) of the *Criminal Code*.

²¹ STRs have tandem repeats of only three to four base-pairs (two nucleotides or molecules, which, when joined together, create structural units of DNA on opposite and complementary DNA strands connected via hydrogen bonds). These STRs may be repeated in the DNA molecule from a few to dozens of times.

²² Because the samples are so short, technicians use another technique, known as polymerase chain reaction (PCR) to increase the size of the sample in order to make it easier to analyse. For more information on STRs and how DNA profiles may be created using PCR/STR technology, see Thomas Curran, *Forensic DNA Analysis: Technology and Application*, BP-443E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, September 1997, available on-line at: <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp443-e.pdf>.

a random match between the profiles of two individuals is thought to be in the order of one in billions or even trillions.²³

B. Bill C-104, An Act to amend the Criminal Code and the Young Offenders Act (forensic DNA analysis)

DNA forensic evidence was used for the first time in a criminal prosecution in Canada in 1988. At that time, Canada had no legislation authorizing the seizure of bodily tissue samples for that purpose, with or without the consent of an accused. As DNA evidence began to be used more widely in Canada's courts, accused persons began challenging the admissibility of such evidence at trial, on the grounds that the taking DNA samples violated rights protected under sections 7 and 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("the Charter"),²⁴ particularly where it could be shown that these samples were taken without the consent of the accused. Courts, in turn, began ruling such evidence inadmissible in the absence of a legislative framework safeguarding the rights of accused persons.²⁵

Responding to such judgments, Parliament enacted Bill C-104, *An Act to amend the Criminal Code and the Young Offenders Act (forensic DNA analysis)*²⁶ in 1995. This statute amended the *Criminal Code* to allow courts to authorize the taking of DNA samples from adults and young people suspected of having been parties to "designated offences." Under the scheme introduced by Bill C-104, provincial court judges were empowered to issue a warrant authorizing a peace officer, or another person acting under the direction of a peace officer, to obtain samples of bodily substances for forensic DNA analysis, if satisfied that there were reasonable grounds to believe that a designated offence, as defined in section 487.04 of the Code, had been committed, and that a bodily substance found at the crime scene, on the victim, or on another person or thing

²³ See John Butler, "Background Information," *Short Tandem Repeat DNA Internet DataBase (STRBase)*, *STR Training Materials*, National Institutes of Science and Technology (United States), available on-line at: <http://www.cstl.nist.gov/strbase/training.htm>.

²⁴ Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11. Section 7 of the Charter guarantees the right to life, liberty and security of the person while section 8 of the Charter protects against unreasonable search and seizure.

²⁵ See, for example, *R. v. Borden*, [1994] 3 S.C.R. 145 and *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607, in which the Supreme Court of Canada ruled DNA evidence inadmissible because bodily substances had been seized by police who had neither the consent of the accused, nor any prior judicial authorization. In particular, in the *Stillman* decision, the Court concluded that the taking of bodily substances could not be justified as a search incidental to an arrest and violated the accused's rights under sections 7 and 8 of the Charter.

²⁶ S.C. 1995, c. 27. A copy of the Royal Assent version of this statute is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/351/Government/c-104/c-104_4/c-104_4.pdf.

associated with the commission of the offence, would provide evidence linking the individual from whom the sample was obtained with the offence. Prior to issuing the warrant, the judge also had to be satisfied that the issuance of the warrant was in the best interests of the administration of justice (section 487.05 of the Code).

With respect to what constituted “designated offences” for which DNA collection warrants could be issued, section 487.04 of the Code, as originally enacted, limited these offences to 37 serious personal injury and sexual offences where it was likely that DNA evidence could prove useful.

In an effort to protect the privacy of accused persons, Bill C-104 also amended the Code to provide restrictions on the use of samples collected. For example, the bill contained provisions specifying that the forensic DNA evidence obtained from the analysis of the bodily substances could be used only in connection with the investigation of designated offences. Samples were to be destroyed where it was established that the person from whom the substances were seized was not the perpetrator of the offence. However, a judge could order the retention of the substances and the results of analysis for whatever period he or she considered appropriate if the material might reasonably be required for investigation or prosecution of another designated offence.

C. Bill C-3, An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts

Following the enactment of Bill C-104, the former Solicitor General of Canada, the Honourable Herb Gray, sought public comment on the creation of a National DNA Data Bank designed to facilitate the investigation of crimes without suspects and/or unsolved offences where DNA evidence from the perpetrator was still available.²⁷ Following a consultation period, the *DNA Identification Act* (Bill C-3) was introduced in Parliament on 25 September 1997.²⁸ As stated in the introduction to this report, Bill C-3 had two separate components: it created the National DNA Data Bank and a legal framework to govern the storage, collection and

²⁷See *Establishing a National DNA Data Bank: Consultation Document*, available on-line at: http://ww2.ps-sp.gc.ca/Publications/Policing/199601_e.pdf and *Summary of Consultations*, available on-line at: http://ww2.ps-sp.gc.ca/Publications/Policing/199611_e.pdf.

²⁸A Royal Assent version of Bill C-3, *An Act respecting DNA identification and to make consequential amendments to the Criminal Code and other Acts*, supra note 2, is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/361/Government/C-3/C-3_4/C-3_4.pdf.

destruction of DNA samples and profiles held at the bank (the *DNA Identification Act*); and it amended the *Criminal Code* to expand the courts' authority to order the collection of biological samples from persons who had been convicted of designated offences. The new legislation was retroactive, applying to offences already committed before it came into force.

D. Legislative Framework Established by the *DNA Identification Act*

Under the framework created by the *DNA Identification Act*, the Minister of Public Safety (formerly the Solicitor General) must establish, and the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) must maintain, a National DNA Data Bank ("the Data Bank") for criminal identification purposes.²⁹ The Data Bank houses two indexes: a crime scene index (CSI), which contains DNA profiles derived from bodily substances found at the scene where a designated offence³⁰ appears to have been committed, or on or within the body of a victim, other person or thing associated with the commission of the offence;³¹ and a convicted offenders index (COI), which contains DNA profiles derived from samples taken from individuals convicted of designated offences either with their consent or pursuant to a court order.³² The RCMP Commissioner is responsible for receiving DNA samples and profiles for entry into the Data Bank. Once received, the new profiles that have been generated are compared with those already held in the Data Bank, and any matches are communicated to the appropriate laboratory or law enforcement agency, along with information concerning the crime(s) and/or offender(s) to which the new profile has been linked.³³

Matches can be identified in one of two ways. First, new DNA profiles entered in the CSI are compared with profiles from other crime scenes. These matches can identify links between various offences, helping investigators solve crimes. Second, new CSI entries are compared with COI entries to see whether a convicted offender whose profile is already in the index can be associated with this new crime. This is where the other portion of Bill C-3, the part allowing for collection of DNA samples from convicted offenders, comes into play. Without the necessary mechanism to ensure that DNA samples are collected legally from offenders, so that the

²⁹ See section 5(1) of the *DNA Identification Act*. With respect to the duties of the Commissioner in relation to the Act, section 5(2) specifies that the Commissioner may delegate his or her duties to others.

³⁰ As stated previously, what constitutes a designated offence is defined in section 487.04 of the *Criminal Code*. See also Appendix 1.

³¹ See section 5(3) of the *DNA Identification Act*.

³² See section 5(4) of the *DNA Identification Act*.

³³ See section 6(1) of the *DNA Identification Act*.

matching between the CSI profiles and COI profiles can occur, the Data Bank would be much less useful in helping to solve crimes.

Match information is available to agencies that have access to the existing criminal records database maintained by the RCMP.³⁴ Data comparisons and information sharing with agencies of foreign governments or international organizations are also permitted under the Act, provided there is an agreement in place between the Canadian government and the foreign government specifying that the information communicated may be used only “for the purposes of the investigation or prosecution of a criminal offence.”³⁵ Communication or use of DNA profiles and related information other than in accordance with the provisions of the Act is prohibited.³⁶

Ordinarily, information in the COI is to be kept indefinitely, subject to the *Criminal Records Act*.³⁷ Access to that information, however, is permanently removed if a convicted offender is ultimately acquitted. Similarly, access to such data is removed one year following an absolute discharge, or three years following a conditional discharge, unless the individual is convicted of another offence in the meantime.³⁸ DNA profiles relating to adult convictions, therefore, would ordinarily remain accessible unless a pardon was obtained. A separate provision was made in Bill C-3 for the removal of DNA information concerning young offenders.³⁹

The Commissioner is obliged to store “safely and securely” those samples of bodily substances received pursuant to the *Criminal Code* and thought necessary for DNA analysis; any remaining samples have to be destroyed “without delay.”⁴⁰ The Commissioner also has the authority to order additional DNA testing of stored samples where this is justified by “significant technological advances.”⁴¹ Stored biological samples cannot be used or transmitted except for the purposes of forensic DNA analysis.⁴² The Commissioner may grant access to bodily substances, in order to preserve them, and destroy samples no longer required for analysis.⁴³ The Commissioner is obliged to destroy bodily substances when the person is acquitted or

³⁴See section 6(2) of the *DNA Identification Act*.

³⁵See sections 6(3) to 6(5) of the *DNA Identification Act*.

³⁶See sections 6(6) and 6(7) of the *DNA Identification Act*.

³⁷See section 9(1) of the *DNA Identification Act*.

³⁸See section 9(2) of the *DNA Identification Act*.

³⁹See section 9.1 of the *DNA Identification Act*.

⁴⁰See section 10(1) of the *DNA Identification Act*.

⁴¹See section 10(2) of the *DNA Identification Act*.

⁴²See section 10(5) of the *DNA Identification Act*.

⁴³See sections 10(4) and (6) of the *DNA Identification Act*.

discharged; samples obtained from persons who have been pardoned must be kept separate and apart from other stored bodily substances and may not be subjected to further DNA analysis.⁴⁴

It is an offence to use biological samples or to communicate DNA analysis results other than in accordance with the requirements of the Act. If these offences are prosecuted by indictment, the maximum penalty is two years' imprisonment, while prosecution by summary conviction may result in a maximum fine of \$2,000 or imprisonment for up to six months, or both penalties.⁴⁵

A DNA Data Bank Advisory Committee ("the Advisory Committee") was established to advise the Commissioner on matters relating to the establishment and operation of the Data Bank.⁴⁶ This committee includes a representative of the Privacy Commissioner of Canada as well as up to six representatives of the police, legal, scientific, and academic communities. The RCMP Commissioner, as the official responsible for maintaining the Data Bank, must, through the Minister of Public Safety, submit an annual report to Parliament on the Data Bank's operation.⁴⁷ Finally, the *DNA Identification Act* also contains the parliamentary review clause which forms the foundation for our committee's current study.⁴⁸

E. Bill C-3's Amendments to the *Criminal Code*

In addition to establishing the Data Bank, Bill C-3 also made extensive amendments to the *Criminal Code* sections dealing with forensic DNA analysis. These amendments were intended to streamline the existing DNA warrant scheme by adding a series of forms to be used to obtain or grant warrants, as well as orders, and to report back to the court on their execution. Bill C-3 also amended section 487.04 of the Code with respect to what constituted a designated offence for which courts could order the collection of DNA samples from individuals. For the first time, offences were divided into two categories: primary designated offences, of which there were 30, and secondary designated offences, of which there were 27.

The distinction between primary and secondary designated offences introduced by Bill C-3 was not relevant to section 487.05 of the Code, which gives police officers the ability to obtain

⁴⁴See sections 10(7) and (8) of the *DNA Identification Act*.

⁴⁵See section 11 of the *DNA Identification Act*.

⁴⁶*DNA Data Bank Advisory Committee Regulations*, SOR/2000-181.

⁴⁷See section 13.1 of the *DNA Identification Act*.

⁴⁸See section 13 of the *DNA Identification Act*.

warrants from courts to collect DNA from those suspected of having committed designated offences. However, the distinction was relevant to a new section of the Code introduced by Bill C-3, which empowers courts to order the collection of DNA from those convicted of designated offences (section 487.051 of the Code). Collected samples are then turned into DNA profiles at the Data Bank, and uploaded to the COI established under the *DNA Identification Act*. Offences classified as primary designated offences were predominantly violent and sexual offences, many of which might involve the transmission of bodily substances that could be used to identify the perpetrator through DNA analysis. Those classified as secondary designated offences were less likely to result in the loss or exchange of bodily substances. DNA profiles of these offenders were therefore considered to be less likely to provide useful evidence.

Section 487.051 of the Code also established tests for courts to employ when deciding whether to issue an order for the collection of a DNA sample from those convicted of designated offences. In the case of primary designated offences, courts were generally required to make a collection order upon conviction, unless satisfied by the offender that the impact on his or her privacy and security of the person would be “grossly disproportionate” to the public interest in the protection of society and in the proper administration of justice. By contrast, in the case of secondary designated offences, courts were empowered to make such orders if satisfied that it was in the best interests of the administration of justice to do so, having considered the nature and circumstances of the offence, the criminal record of the offender, and the impact of such an order on his or her privacy and security of the person. The court was also required, in the case of secondary designated offences, to give reasons for the decision to issue an order.

Once a court issues an order for the collection of DNA from a convicted offender, section 487.071(3) requires that the sample, as well as a copy of the order issued by a judge, be sent to the RCMP Commissioner. Under section 5.1(2) of the *DNA Identification Act*, the Commissioner is responsible for ensuring that a DNA profile is created from the sample, and added to the COI, unless, of course, the offender’s profile is already in the COI.⁴⁹ By contrast, with respect to the CSI, there is no obligation for law enforcement officials to send DNA profiles generated from samples taken from crime scenes, or the samples themselves, to the Data Bank. It is up to the relevant provincial authorities as to whether they choose to provide such samples and profiles to the Data Bank and have the DNA profiles in question added to the CSI.

⁴⁹ See section 487.071(2) of the *Criminal Code*.

In amending the *Criminal Code* to permit courts to order the collection of DNA samples from convicted offenders, Bill C-3 also made the application of these provisions retroactive. Under new section 487.052, courts could order the taking of samples for the purpose of creating DNA profiles from persons who had been convicted of designated offences before the coming into force of the *DNA Identification Act* (30 June 2000).⁵⁰ The prosecutor had to apply for such an order, and the court had to base its decision on the same criteria as those used for secondary designated offence convictions. Bill C-3 also added section 487.055 to the Code, as a related provision to section 487.052. Section 487.055 allowed courts to order the taking of bodily samples for DNA analysis from certain specified offenders convicted prior to the coming into force of Bill C-3. By means of an *ex parte* (without notice) application, such an order could be made with respect to anyone who had been declared a dangerous offender, had been convicted of murder, had been convicted of a listed sexual offence and who was serving a sentence of at least two years, or had been convicted of manslaughter and, on the date of the application, was serving a sentence of imprisonment of at least two years for that offence.⁵¹

F. Bill S-10, *An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code*, Bill C-13, *An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act*, and Bill C-18, *An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification*

Following the coming into force of Bills C-104 and C-3, Parliament enacted three new statutes that significantly expanded the scope of the DNA collection and storage framework found in the *Criminal Code* and the *DNA Identification Act*. The first of these was Bill S-10, *An Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code*.⁵² Bill S-10 was primarily designed to make the *Criminal Code* amendments introduced by Bill C-104

⁵⁰ As in the case of a collection order made under section 487.051 of the Code, section 487.054 allowed both the offender and the prosecutor to appeal an order made under section 487.052 of the Code. Section 487.052 was repealed by the coming into force of Bill C-18 on 1 January 2008, but its retroactive effect was maintained through amendments to section 487.051 of the *Criminal Code* and section 196.14 of the *National Defence Act*, which now state that orders authorizing the taking of samples can be granted for an offence committed at any time, including before 30 June 2000. The amendments to the *Criminal Code* introduced by Bill C-18 will be discussed in further detail in a later section of this report.

⁵¹ The definition of "sexual offence" included sexual assaults and most sexual offences involving children, as well as historical sexual offences (those found in previous versions of the *Criminal Code*). In deciding whether or not to make a collection order under section 487.055 of the Code, judges apply the same test as the one applicable to collection orders for secondary designated offences outlined in 487.051(3) of the Code. Offenders on conditional release are to be summoned to report for the taking of bodily substances; failure to appear can result in the issue of an arrest warrant for the purposes of enforcing compliance.

⁵² S.C. 2000, c. 10. Bill S-10 received Royal Assent on 29 June 2000. A Royal Assent version of Bill S-10 is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/362/Private/S-10/S-10_4/S-10_4.pdf.

and Bill C-3 apply in equal measure to individuals convicted of designated offences under the Code of Service Discipline⁵³ by military judges at courts martial.

The second and third of these acts were Bill C-13, *An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act*⁵⁴ and Bill C-18, *An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification*.⁵⁵ Both bills came into force in full on 1 January 2008. Bills C-13 and C-18 expanded the scope of the retroactive provisions found at section 487.055 of the *Criminal Code*. They also created a new category of primary designated offences known as mandatory primaries (now found at part (a) of the definition of “primary designated offence” at section 487.04 of the *Criminal Code*), as well as a new category of so-called “generic” secondary designated offences. With respect to those few offences now in the mandatory primary category, courts no longer had any discretion as to whether to issue an order for DNA collection from those convicted of such offences (see current section 487.051(1) of the Code). With respect to the generic secondary designated offences, rather than being described by reference to the section number for the offence in the Code, as most primary and secondary designated offences still are, these new secondary designated offences are described by the maximum length of sentence one can receive if one is convicted of them. Through the addition of this “generic” secondary designated offence category to section 487.04 of the Code, the number of secondary designated offences was enlarged to include all offences under the *Criminal Code* and certain provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act*⁵⁶ that carry a maximum sentence of five or more years’ imprisonment and are prosecuted by indictment. Finally, Bills C-13 and C-18 amended sections 487.051 and 487.055 of the *Criminal Code* so that a court could order a person found not criminally responsible on account of mental disorder

⁵³ The Code of Service Discipline is found in Part III of the *National Defence Act*. Among other things, this Code sets out who is subject to the military justice system as well as the service offences for which persons subject to the military justice system can be charged.

⁵⁴ S.C. 2005, c. 25. For a fuller discussion of Bill C-13, see Robin MacKay, *Bill C-13: An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act*, LS-490E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 9 November 2004, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/38/1/c13-e.pdf>. A Royal Assent version of Bill C-13 is also available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/381/Government/C-13/C-13_4/C-13_4.PDF.

⁵⁵ S.C. 2007, c. 22. For a fuller discussion of Bill C-18, see Robin MacKay, *Bill C-18: An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification*, LS-545E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 11 January 2007, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/39/1/c18-e.pdf>. A Royal Assent version of Bill C-18 is also available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-18/C-18_4/C-18_4.PDF.

⁵⁶ S.C. 1996, c. 19.

for having committed a designated offence to provide a DNA sample. The *National Defence Act* was also amended to make the above changes to the *Criminal Code* apply to offences committed under the Code of Service Discipline in equal measure.

G. Additions to the List of Designated Offences Since Bills C-13 and C-18 Were Enacted and the Emergence of New DNA Forensic Identification Technologies

Other statutes enacted since Bills C-13 and C-18 came into force have continued to add offences to the lists of primary and secondary designated offences found at section 487.04 of the Code. For example, Bill C-2, the *Tackling Violent Crime Act*,⁵⁷ which came into force in its entirety on 2 July 2008, added one new offence⁵⁸ to the list of primary designated offences for which courts are required to make a DNA collection order upon conviction (section 487.04(a)). Similarly, Bill C-14, *An Act to amend the Criminal Code (organized crime and protection of justice system participants)*,⁵⁹ which came into force on 2 October 2009, added three new offences⁶⁰ to the same section of the definition of primary designated offences found at section 487.04. Furthermore, Bill S-2, *An Act to amend the Criminal Code and other Acts*,⁶¹ which introduces amendments to Canada's sex offender registration system⁶² will, if enacted in its current form, add several additional offences to the definitions of both primary and secondary designated offences found in section 487.04 of the Code. It will also move some offences now found in the secondary designated offence category to the primary category.

As the above overview demonstrates, the legislative framework for DNA collection from those suspected of having committed and those convicted of designated offences has evolved considerably, both in detail and in breadth, since the first relevant legislation respecting DNA

⁵⁷ S.C. 2008, c. 6. A Royal Assent version of this statute is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Parl=39&Ses=2&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-2_4.

⁵⁸ The new offence added to the definition of primary designated offence found at section 487.04(a) of the Code by Bill C-2 was section 244 of the Code (discharging firearm with intent).

⁵⁹ S.C. 2009, c. 22. A Royal Assent version of this statute is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/402/Government/C-14/C-14_4/C-14_4.PDF.

⁶⁰ The new offences added to the definition of primary designated offence found at section 487.04(a) of the Code by Bill C-14 were section 244.2 of the Code (discharging firearm—recklessness), section 270.01 of the Code (assaulting peace officer with weapon or causing bodily harm) and section 270.02 of the Code (aggravated assault of peace officer).

⁶¹ Bill S-2 was given third reading in the Senate on 11 May 2010, and first reading in the House of Commons on 26 May 2010. A copy of Bill S-2 is available on-line at: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Government/S-2/S-2_1/S-2_1.PDF.

collection for criminal law purposes was enacted. Furthermore, based on an examination of the legislation enacted since Bills C-13 and C-18 came into force, as well as an examination of at least one bill still before Parliament (Bill S-2) as of 18 June, 2010, it would appear that this growth could continue over time.

The number of offences classified as designated offences has grown exponentially since the original legislative framework was put into place. Currently, a court may issue a warrant authorizing DNA collection from you if you are suspected of having committed any one of more than 265 designated offences⁶³ now listed at section 487.04 of the *Criminal Code*. In addition, a court must order DNA to be collected from you if you have been convicted of one of the 19 primary designated offences for which issuance of a collection order by a court upon conviction is mandatory. A court may also order collection of a DNA sample upon conviction if you are convicted of any one of the remaining 246 offences.

The fact that the system of DNA collection for criminal justice purposes has expanded so greatly since 1995 raises the question of whether the resources of the criminal justice system have been strained by the enlargement of this regime. It is vital to answer this question, given that pressures to both expand the framework for DNA collection and add to the number and types of DNA profiles stored at the Data Bank will probably increase in the future. This is particularly likely, given how useful DNA collection and analysis, as forensic tools, have been to law enforcement and the court system, and given that other jurisdictions collect DNA from a wider array of individuals for criminal justice purposes than Canada does. For example, some jurisdictions, such as the United Kingdom (U.K.),⁶⁴ as well as some U.S. states,⁶⁵ have criminal

⁶² See Senate, *Debates*, 3rd Session, 40th Parliament, 29 March 2010 at p. 198, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/012db_2010-03-29-E.pdf.

⁶³ This number was obtained from page 6 of the National DNA Data Bank, *2008 – 2009 Annual Report*, available on-line at: http://www.nddb-bndg.org/train/docs/Annual_2008-2009_e.pdf. This report also indicates that most of these new offences have been added since 2008; prior to 2008, there were only 59 designated offences: 38 primary designated offences and 21 secondary designated offences.

⁶⁴ For a brief summary of how the United Kingdom's system of DNA collection for criminal law purposes has evolved over time, please see GeneWatch (U.K.)'s website at: <http://www.genewatch.org/sub-537968>. It should be noted, however, that the U.K. government is considering some changes to its blanket policy of indefinitely retaining the fingerprints, DNA samples and DNA profiles of all individuals arrested in England and Wales in the wake of the 4 December 2008 decision of the European Court of Human Rights in *S. and Marper v. The United Kingdom*, [2008] ECHR 1581, where the Court found that the U.K. government policy in this regard violated Article 8 of the European Convention of Human Rights, which protects the right to privacy. Between May and August 2009, the Home Office held consultations on a proposed new system for retention of fingerprints, DNA samples and DNA profiles, and in November 2009, the former Secretary of State for the Home Department, Alan Johnson, published the U.K. government's proposals for a new retention policy regarding these items. Information regarding the consultations and the U.K. government's proposals is available at: <http://www.statewatch.org/news/2009/may/uk->

legislation in place that allows collection of DNA samples from individuals upon arrest, while many other U.S. states automatically collect DNA from individuals convicted of any felony (an offence where the punishment is more than one year in jail).⁶⁶

In addition, techniques for DNA forensic analysis have advanced greatly since the *DNA Identification Act* was enacted in 2000. These advances will also likely create pressure to expand the scope of both the DNA collection system, as well as the amount of genetic information stored at the Data Bank. To illustrate this point, it may be helpful to recall that in 1995, Canadian forensic labs were using a type of DNA analysis called restriction fragment length polymorphism (RFLP) analysis, which used much longer segments of DNA for analysis than the current PCR/STR technology uses. The old RFLP technology needed much more non-degraded DNA available from a sample to ensure a scientifically viable result.⁶⁷ In addition, at that time fewer than 13 loci on the chromosomes were used to create a DNA profile,⁶⁸ which meant that the results were less precise than they are now, and that there was a greater chance of a false positive match between the profiles of two different people, particularly if they were related in some way.⁶⁹ By 1998, when the *DNA Identification Act* received Royal Assent, PCR/STR technology was just starting to be used by Canadian forensic labs.⁷⁰ Now it is the Canadian forensic laboratory standard. Furthermore, newer types of analysis are proving their value in other forensic contexts and in other jurisdictions. Some of these include:

- the use of 16, rather than 13, loci to create a more accurate DNA profile that would discriminate even more accurately between individuals than the current 13 loci profile;

[ho-dna-consult.pdf](#), <http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2009/DEP2009-2788.pdf>, and <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091016095602/http://nds.coi.gov.uk/content/detail.aspx?NewsAreaId=2&ReleaseID=408478&SubjectId=2>.

⁶⁵ As of August 2008, 13 states allowed for the collection of DNA samples from arrestees, including Alaska, Arizona, California, Kansas, Louisiana, Maryland, Minnesota, New Mexico, North Dakota, South Dakota, Tennessee, Texas, and Virginia. See U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General, Audit Division, *Audit of the Convicted Offender DNA Backlog Reduction Program*, March 2009 at p. vii, available on-line at: <http://www.justice.gov/oig/reports/OJP/a0923/final.pdf>.

⁶⁶ *Ibid.* at p. 28.

⁶⁷ Thomas Curran, *Forensic DNA Analysis: Technology and Application*, *supra* note 22 at p. 15.

⁶⁸ *Ibid.* at p. 20.

⁶⁹ It is important to note that while the Data Bank uses 13 loci to create a profile, in operational casework, labs will still use 9 loci. See testimony of Dr. Ron Fournery, Director, National Services and Research, RCMP, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 4*, 2nd Session, 40th Parliament, 25 and 26 March 2009, p. 21.

⁷⁰ Thomas Curran, *Forensic DNA Analysis: Technology and Application*, *supra* note 22 at p. 12.

- the use of miniSTRs and single nucleotide polymorphisms (SNPs) for forensic DNA analysis. These techniques allow smaller and smaller portions of DNA to be analysed, and thus are very useful in identifying individuals when only extremely small samples of DNA are available, as in the case of bombings, fires or natural disasters;
- the use of Y-STRs, in which analysis is only conducted on the DNA on the Y chromosome. As the DNA found on that chromosome doesn't change or mutate much, it is very similar between men who are closely related, as the Y chromosome is passed down by inheritance paternally. Y-STR analysis can therefore be very useful in identifying missing persons, if the missing person is male and one is able to obtain DNA from a male relative;
- the use of mitochondrial DNA for analysis. Mitochondrial DNA is found outside of the nuclei of cells and is passed down by inheritance maternally. It is identical between mother and child or between siblings who have the same mother. Because there are many sets of mitochondrial DNA in each cell (as opposed to only one nucleus in each cell), mitochondrial DNA analysis is very useful for identifying old or degraded human remains. It can also be used to identify persons when only a human hair shaft, without a root sheath, is available for analysis, since mitochondrial DNA exists in the hair shaft, while nuclear DNA does not;
- the use of familial or kinship searching, whereby DNA samples obtained at crime scenes are matched against the DNA of convicted offenders stored in a forensic DNA data bank, and the results of a partial match (where some but not all of the data obtained from the 13 loci are the same) are conveyed to law enforcement officials.⁷¹ The partial match indicates that the person who left DNA at the crime scene is a close relative of an offender whose DNA profile is in the data bank, and thus gives police another investigative tool to identify persons of interest or suspects who may have left DNA at a crime scene.⁷²

While some of these techniques may already be used in Canada by forensic labs in the absence of other evidence to assist police officers in their investigations,⁷³ or even as evidence at

⁷¹ Some U.S. states, such as Colorado and California, allow their state DNA data bases to convey the results of partial matches to law enforcement officials, while others, such as Maryland, prohibit such activities. The U.K.'s national data bank conveys the results of partial matches to law enforcement officials in the case of a limited number of serious crimes.

⁷² For additional information on these four new techniques, please see Amelia Bellamy-Royds and Sonya Norris *New Frontiers in Forensic DNA Analysis: International Practices and Implications for Canada*, PRB 08-29E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, 3 March 2009, available on-line at: <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0829-e.pdf>. Also see the testimony of Dr. Ron Fournay, *supra* note 69.

⁷³ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, May 2009, at pp. 16 - 19. This report is available on-line at: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/dnaac-adncc/annurp/annurp-0809-eng.pdf>.

a criminal trial,⁷⁴ none of these techniques is currently used in Canada to create DNA profiles for the purpose of adding them to the Data Bank. In addition, the *DNA Identification Act* prohibits communication of partial match results to law enforcement officials. Section 6 of the *DNA Identification Act* specifies that the Data Bank can only communicate a profile and related information if the profile in the Data Bank exactly matches the profile of the sample sent in by police, or if the person's DNA profile cannot be excluded as a possible match because there is a technical limit on the completeness of the profile sent in by law enforcement officials.⁷⁵ However, the National DNA Databank Advisory Committee has indicated in its most recent annual report that it would be helpful if the Data Bank could avail itself of some of the new analytical techniques, as long as appropriate safeguards are put into place.⁷⁶

⁷⁴ See, for example, *R. v. Woodcock*, [2006] O.J. No. 5185 (Ont. S.C.J.), in which the Ontario Superior Court of Justice held that mitochondrial DNA evidence was admissible at trial, but did not conclusively prove that the accused person was the donor of the sample found at the crime scene.

⁷⁵ See sections 6(1)(c) and 6(1)(d) of the *DNA Identification Act*.

⁷⁶ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 - 2009*, supra note 73 at pp. 16 - 19.

THE SCOPE OF OUR STUDY

The fact that Parliament has continued to add new varieties and types of offences to the list of designated offences found at section 487.04 of the Code, coupled with the fact that more DNA profiles are being uploaded to the Data Bank each year,⁷⁷ would appear to indicate that law enforcement officials and other participants in the criminal justice system find DNA forensic evidence, as well as the Data Bank, to be both reliable and useful. However, the exponential growth of the number of designated offences has almost certainly meant more work for, as well as increased strain on the resources of:

- courts, which must decide whether to issue collection orders;
- police and Crown prosecutors, who must apply for such orders;
- forensic labs, which analyse the DNA samples collected for the CSI index; and
- the Data Bank, which creates the DNA profiles that are added to the COI index.

These pressures, coupled with the fact that many individuals who appeared as witnesses before our committee indicated that they would like to see the legislative framework for DNA collection expanded in order to make more effective use of some of the emerging new technologies available for forensic DNA analysis, have influenced our committee's approach to this statutory review. In our opinion, it is necessary for this review to be comprehensive, encompassing more than a mere review of the provisions and operation of one statute. An examination of the workings of the *DNA Identification Act* must necessarily refer to the entire criminal justice and DNA collection framework. To do otherwise would be to take an inappropriately narrow approach, preventing our committee from understanding the full extent to which DNA collection evidence is relied upon in the criminal justice system, as well as the cumulative impact the legislative framework in question has had on both the system and on those from whom DNA evidence is collected. Accordingly, for the purposes of this review, we have examined the framework for the collection of DNA evidence from suspects and those convicted of designated offences in its entirety. We have also attempted, in analysing the legislative

⁷⁷ To illustrate, in 2007, the Data Bank added 17,194 profiles to the COI. See National DNA Data Bank 2007 - 2008 Annual Report at p. 10. This report is available on-line at: http://www.nddb-bndg.org/train/docs/Annual_2007-2008_e.pdf. In 2009, following the enactment of Bills C-13 and C-18, the Data Bank received 34,000 samples for the COI. See National DNA Data Bank 2008 - 2009 Annual Report, supra note 63 at p. 5.

framework, to adopt the approach advocated by the Supreme Court of Canada in *R. v. Rodgers*.⁷⁸ In that case, Justice Charron, writing for the majority, stated:

There is no question that DNA evidence has revolutionized the way many crimes are investigated and prosecuted. The use of this new technology has not only led to the successful identification and prosecution of many dangerous criminals, it has served to exonerate many persons who were wrongfully suspected or convicted. The importance of this forensic development to the administration of justice can hardly be overstated. At the same time, the profound implications of government seizure and use of DNA samples on the privacy and security of the person cannot be ignored. A proper balance between these competing interests must be achieved.⁷⁹

⁷⁸ 2006 SCC 16.

⁷⁹ *Ibid.* at para. 4.

WITNESSES WE HEARD FROM

In the course of our study, the committee met with representatives from the National DNA Data Bank, National DNA Data Bank Advisory Committee, RCMP, Department of Justice Canada, Office of the Auditor General of Canada, Office of the Privacy Commissioner of Canada, Public Safety Canada, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime, Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children), Canadian Resource Centre for Victims of Crime, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, John Howard Society of Canada, Canadian College of Medical Geneticists, Ontario's Missing Adults, RCMP Forensic Science and Identification Services, Centre of Forensic Sciences of the Government of Ontario, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Maxxam Analytics International Corporation, Warnex PRO-DNA Services Inc and Criminal Lawyers' Association. We also received written briefs from the Wyndham Forensic Group Inc. and Dominique Robert and Martin Dufresne, Professors of Criminology at the University of Ottawa.

GENERAL OBSERVATIONS

DNA forensic analysis and the ability to match DNA profiles between crime scenes or between convicted offenders and crime scenes, are invaluable tools in the investigation and prosecution of criminal offences, the protection of society and the exoneration of the innocent. Everything contained in this report, in relation to both the witness concerns described herein, as well as the committee's findings in relation to the framework for DNA collection and analysis, should be viewed in the light of the committee's understanding and appreciation of this salient fact. At this time, the committee also wishes to express its appreciation for all those who play a role in ensuring Canada's system of DNA collection and analysis functions efficiently and effectively, despite the fact those who work in this system are often required to perform their jobs under challenging conditions or circumstances.

WITNESS CONCERNS IN RELATION TO THE *CRIMINAL CODE*

None of the witnesses who appeared before our committee during this study indicated that section 487.05 of the *Code*, requiring law enforcement officials to apply for a warrant from a judge before collecting DNA from an individual suspected of having been a party to a designated offence, was problematic in terms of its application. However, several witnesses, including representatives from the RCMP, the Department of Justice and the National DNA Data Bank Advisory Committee (“the Advisory Committee”) informed us that the system established under section 487.051 of the *Criminal Code*, requiring issuance of a court order before a DNA sample can be collected from a person convicted of a designated offence, was administratively cumbersome and could be improved. As was stated by Richard A. Bergman, Chairperson of the Advisory Committee, when he appeared before us on 2 April 2009:

[O]ur post-conviction system in Canada is complex and ... provide[s] a considerable challenge to the judiciary and prosecutors at the time of conviction, as well as to police during the subsequent process to obtain a biological sample from a convicted offender.⁸⁰

Witnesses identified the following problems with respect to the current legislative framework for obtaining DNA samples from those convicted of designated offences:

- judges sometimes refuse to issue collection orders for primary designated offences, even in cases where it is mandatory for them to make such an order (section 487.051(1));⁸¹
- in the case of “generic” secondary designated offences identified by the length of sentence one could receive for having committed such an offence (see parts (a) and (b) of the definition of “secondary designated offence” found at section 487.04 of the *Code*), collection orders may only be made when the Crown proceeds by indictment. Sometimes, these orders are erroneously requested by Crown counsel and made by judges in circumstances where the Crown elects to proceed summarily;⁸²

⁸⁰ Testimony of Richard A. Bergman, Chairperson, National DNA Data Bank Advisory Committee, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue No. 5, 2nd Session, 40th Parliament, 1 and 2 April 2009, p. 9.

⁸¹ Testimony of David Bird, Counsel, Legal Services – RCMP, Department of Justice, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue No. 4, 2nd Session, 40th Parliament, 25 and 26 March 2009, p. 68.

⁸² Testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue No. 4, 2nd Session, 40th Parliament, 25 and 26 March 2009, p. 69.

- section 487.057 of the Code requires law enforcement officials to report back to the court when an order has been executed. When representatives from the Department of Justice appeared before the committee, they indicated that this “report back” provision did not appear to have much of a purpose;⁸³
- post-conviction DNA collection orders⁸⁴ only authorize taking from the offender the number of samples reasonably required for forensic analysis, rather than the number of samples necessary to obtain a suitable sample. Accordingly, if there is something wrong with the samples initially taken, the Crown is required to apply for and obtain another order before additional samples may be collected;⁸⁵
- DNA orders cannot always be executed on the spot, in the courthouse at the time of conviction, and as a result are often issued after the fact, at the sentencing hearing, or even later.⁸⁶ In circumstances where police resources are lacking in a community, a judge will issue an order to report to the police station by a certain date to provide a sample. Delayed taking of a sample may prevent the police from locating the offender in order to have the order carried out, or the offender may be transferred out of the jurisdiction and the police may fail to ensure that the order is passed on to the other jurisdiction for execution;⁸⁷
- if errors are made in completing the court forms at the time that the judge made the order, the Data Bank must return the defective order, and the police must ask prosecutors to obtain a new corrected order, or the Data Bank must obtain a legal interpretation as to whether the offence in question is, in fact, a designated offence, and therefore whether the sample may be entered into the COI;⁸⁸ and
- there is duplicative effort on the part of judges, as judges are required to consider whether to issue a DNA order in every case, even if someone has already been previously convicted of a designated offence and his or her DNA is already in the Data Bank.⁸⁹

⁸³ Ibid. at pp. 66 – 67.

⁸⁴ The text of these orders is found on forms 5.03 to 5.061, Part XXVIII of the *Criminal Code*.

⁸⁵ Testimony of Corporal Jennifer Derksen, Policy Analyst, Operational Policy and Compliance, Community, Contract and Aboriginal Policing Services, RCMP, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 4*, 2nd Session, 40th Parliament, 25 and 26 March 2009, p. 63.

⁸⁶ See sections 487.053(1) and (2) of the *Criminal Code*.

⁸⁷ Testimony of David Bird, Counsel, Legal Services – RCMP, Department of Justice, *supra* note 81 at p. 59 and Letter from Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice to Jessica Richardson, former Clerk of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 8 June 2009, p. 1.

⁸⁸ See sections 5.1 and 5.2 of the *DNA Identification Act*, section 2.2 of the *DNA Identification Regulations*, SOR/2000- 300, section 487.091(1) of the *Criminal Code*, and letter from Greg Yost, *ibid*.

⁸⁹ See sections 487.051 and 487.071 of the *Criminal Code* and the testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, *supra* note 82 at p. 86.

Witnesses also provided a wide variety of suggestions as to how the *Criminal Code* could be amended to make the post-conviction DNA collection system simpler and less cumbersome to administer. For example:

- representatives from the RCMP and victims groups proposed amending the Code to allow the taking of DNA samples from everyone who is in lawful custody and charged with an indictable offence, as is done with respect to fingerprints under the *Identification of Criminals Act*,⁹⁰
- members of the National DNA Data Bank Advisory Committee recommended amending the Code to allow the taking of samples from adult offenders who, upon arrest, are charged with one or more primary designated offences as defined in section 487.04,⁹¹ or alternatively, amending the Code to allow the taking of DNA samples from anyone convicted of a designated offence as defined in section 487.04, without the need to apply for and obtain a court order;⁹²
- Department of Justice representatives proposed simplifying the categorization of primary and secondary designated offences, so that instead of listing offences primarily by name and section number under the definitions of primary secondary designated offences found at section 487.04 of the Code, they are defined generically, by length of sentence⁹³ (i.e. define primary designated offence under the Code as any offence carrying a maximum sentence of 10 or more years, and secondary designated offence as any indictable offence or offence where the Crown can elect to proceed by indictment), or some other similar scheme;⁹⁴
- the Privacy Commissioner of Canada suggested going no further than amending the Code to allow the automatic taking of DNA samples from anyone convicted of one of the 19 primary designated offences as defined in part (a) of the definition of that term (in other words, merely removing the need for a court order, the issuance of which is already mandatory, in the case of these 19 offences),⁹⁵

⁹⁰ R.S.C. 1985, c. 1-1. See testimony of Corporal Jennifer Derksen, Policy Analyst, Operational Policy and Compliance, Community, Contract and Aboriginal Policing Services, *supra* note 85 at p. 63 and the testimony of Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7*, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009, p. 66.

⁹¹ Testimony of Richard A. Bergman, Chairperson, National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 80 at pp. 9 -10.

⁹² Testimony of the Honourable Peter Cory, Member, National DNA Data Bank Advisory Committee, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 5*, 2nd Session, 40th Parliament, 1 and 2 April 2009, p. 13.

⁹³ This is already done in the case of some secondary designated offences, in accordance with parts (a) and (b) of the definition of “secondary designated offence” found at section 487.04 of the *Criminal Code*.

⁹⁴ Testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice, *supra* note 82 at p. 91.

⁹⁵ In a letter dated 16 June 2009 from Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada to the Honourable Joan Fraser, Chair, and the Honourable Pierre Claude Nolin, former Deputy Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the Privacy Commissioner stated, “[W]e would be concerned about further elimination of discretion that would result from the mandatory provision of samples,” as it would “prevent a judge from

- Department of Justice representatives further recommended ensuring that the DNA sample is, in fact, taken at the time of conviction, rather than at some future date, regardless of whether the sample is taken pursuant to a court order or automatically on conviction without need for a court order;⁹⁶ and
- Department of Justice representatives also proposed amending the Code to provide that, in the event that DNA was not collected from an offender prior to the expiry of the time limit for collection added by a judge to the order, a DNA sample may be taken from him or her at the correctional facility at which he or she has been incarcerated, at any time prior to the expiry of his or her sentence, without the need for the police to obtain a new collection order.⁹⁷

It should be noted, however, that not all witnesses who appeared before our committee believed that the current post-conviction collection provisions contained in the Code were problematic. Several witnesses, such as representatives from the Criminal Lawyers' Association, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the John Howard Society of Canada, and the Office of the Privacy Commissioner of Canada instead viewed the amendments introduced by Bills C-13 and C-18, as troubling, because they made the issuance of DNA collection orders upon conviction mandatory in certain circumstances. In the opinion of these witnesses, it would be more appropriate not only to restrict the number of offences for which DNA is collected, but also to preserve the rights of courts to decide whether a DNA collection order should be issued once someone has been convicted of any designated offence.⁹⁸ Representatives from the Office of the Privacy Commissioner effectively summarized the key concerns expressed by this group of witnesses, stating:

We have clearly moved a long way from the original rationale of only taking samples related to violent and sexual offences that are likely to leave bodily substances to what is becoming a national registry of an increasingly large number of convicted offenders. ... [W]e would have concerns about further expansion of the list of designated offences. We

determining on a case-by-case basis, whether the privacy invasion is proportional to the benefit being derived from adding an individual's name to the NDDb [the National DNA Data Bank]" (p. 8).

⁹⁶ Testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice, *supra* note 82 at p. 58.

⁹⁷ Testimony of David Bird, Counsel, Legal Services – RCMP, Department of Justice, *supra* note 81 at p. 79.

⁹⁸ Testimony of Vincenzo Rondinelli, Lawyer, Criminal Lawyers' Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 3*, 3rd Session, 40th Parliament, 31 March 2010, p. 12; Testimony of Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7*, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009, p. 8; Testimony of Craig Jones, Executive Director, John Howard Society of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7*, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009, p. 12.

believe that the forced taking of DNA is inherently intrusive and becomes unjustified in the case of less serious offences.⁹⁹

⁹⁹Letter from Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada to the Honourable Joan Fraser, Chair, and the Honourable Pierre Claude Nolin, former Deputy Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, *supra* note 95 at p. 8.

THE COMMITTEE'S FINDINGS WITH RESPECT TO SPECIFIC *CRIMINAL CODE* CONCERNS

After having reviewed all of the above testimony, our committee formed the opinion that in order to address some of the administrative problems created by the current system of court-ordered DNA collection from those convicted of designated offences, changes to the system are necessary. However, for the reasons provided below, we are of the view that allowing automatic DNA collection from those who are in lawful custody and charged with an indictable offence, as is done with fingerprints under the *Identification of Criminals Act*, would not be a fitting solution to these administrative problems.

A. Problems Associated with Amending the Criminal Code to Collect DNA from those Arrested and Charged with Indictable Offences

When representatives from the Privacy Commissioner's office appeared before the committee, they stated that "inclusion in a DNA databank entails in principle a deep intrusion of an individual's privacy," because of the "breadth and sensitivity of information a DNA sample contains. It constitutes a veritable life code, capable of revealing almost all facets of a person's mental and physical characteristics."¹⁰⁰ We agree with this perspective. We also note that the Office of the Privacy Commissioner's position in this regard appears to be supported by the reasoning of the majority of the Supreme Court of Canada in *R. v. Rodgers*.¹⁰¹ In *Rodgers*, the majority of the Court held that collecting DNA from individuals who are in prison for designated offences, pursuant to an *ex parte* order issued by a court under section 487.055(1) of the *Criminal Code*, did not violate the offender's section 7 and section 8 Charter rights¹⁰² and was roughly equivalent to fingerprinting in those particular circumstances.¹⁰³ However, the Court came to this conclusion for three reasons: because the collection scheme for convicted offenders established by the *Criminal Code* and *DNA Identification Act* strictly restricted the manner in which DNA information collected from the offender could be used; because the scheme prohibited the collection and storage of DNA in the Data Bank from mere suspects; and because

¹⁰⁰ Testimony of Chantal Bernier, Assistant Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 6, 2nd Session, 40th Parliament*, 22 and 29 April 2009, p. 10.

¹⁰¹ *R. v. Rodgers*, supra note 78.

¹⁰² As stated previously in this report, section 7 of the Charter guarantees the right to life, liberty and security of the person, while section 8 protects against unreasonable search and seizure.

¹⁰³ *R. v. Rodgers*, supra note 78 at para. 39.

an offender, upon having been found guilty of omitted a designated offence, has a much diminished expectation of privacy in terms of the seizure of his or her genetic information.¹⁰⁴

Arguably, some of the factors that the Supreme Court of Canada relied upon in upholding the constitutional validity of the impugned provisions in *Rodgers* would not be present if Parliament were to amend the *Criminal Code* and *DNA Identification Act* to allow for the automatic sampling of DNA from individuals at the time they were placed into lawful custody and charged. If such a legislative change were to be introduced, it seems possible that a court would conclude that sampling upon arrest and charge violated sections 7 and 8 of the Charter, as well as the presumption of innocence guaranteed by section 11(d) of the Charter, particularly if the DNA profile was not destroyed as promptly as possible if the charges were dropped, stayed or reduced, or if the accused person were acquitted. Our view on this matter is further supported by the European Court of Human Rights' 2008 decision in *S. and Marper v. The United Kingdom*,¹⁰⁵ in which that Court found that the U.K. government's blanket policy of indefinitely retaining the fingerprints, DNA samples and DNA profiles of all individuals arrested in England and Wales, regardless of whether they are subsequently convicted, violated Article 8 of the European Convention of Human Rights, which protects the right to privacy.

In addition, other witnesses who appeared before us pointed out that although the taking of DNA samples from individuals in lawful custody who are charged with indictable offences would solve some administrative and resourcing problems, it would create others. For example, if the taking of samples from individuals in these circumstances, without the need for a court order, were to be permitted, significant new resources would have to be allocated to the Data Bank to both store the samples and profiles collected and to destroy those samples and remove the profiles if a charge did not result in an accused person being convicted of a designated offence.¹⁰⁶ Finally, when representatives from the Office of the Privacy Commissioner of Canada appeared before us, they suggested that allowing samples to be taken upon arrest and charge might have a disproportionate impact on those who are overrepresented in the justice system (i.e. aboriginal offenders and other minority groups),¹⁰⁷ because their profiles would end up in the Data Bank with greater frequency than other individuals. For the above reasons, we believe that

¹⁰⁴ Ibid. at paras. 5, 36 and 40.

¹⁰⁵ *S. and Marper v. The United Kingdom*, supra note 64.

¹⁰⁶ Testimony of Richard A. Bergman, Chairperson, National DNA Databank Advisory Committee, supra note 80 at p. 9.

¹⁰⁷ Testimony of Carman Baggaley, Strategic Policy Advisor, Office of the Privacy Commissioner of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 6, 2nd Session*, 40th Parliament 22 and 29 April 2009, p. 12.

the automatic taking of samples from individuals in lawful custody that are charged with indictable offences would be an inappropriate legislative amendment at this time.

B. Amending the Criminal Code to Allow the Automatic Taking of DNA Samples from Adults Convicted of Designated Offences: The Committee's Preferred Option

It is important to note that the committee deals with the collection of DNA from adults convicted of designated offences separately from the collection of DNA from young offenders in this report. In our view, the collection of DNA from young offenders convicted of designated offences raises different concerns from those raised by the collection of DNA from adult offenders, and therefore warrants a different approach. We have come to this conclusion because both case law and the *Youth Criminal Justice Act* (YCJA)¹⁰⁸ emphasize the need for enhanced procedural protections for young persons who come into contact with the criminal justice system. The approach that the committee endorses with respect to DNA collection from young offenders will be described in detail in a later section of this report. This section deals with the collection of DNA from adults who have been convicted of designated offences.

Although the committee does not support amending the *Criminal Code* to allow the collection of DNA from those arrested and charged with indictable offences, we are, however, of the view that the reasoning of the Supreme Court of Canada in *R. v. Rodgers* would likely support allowing the automatic taking of DNA samples from adults convicted of any designated offence without the need for a court order, given the diminished expectation of privacy these offenders have, and given the strict controls contained in the *DNA Identification Act* on how the DNA collected from offenders may be used. This was also the view of retired Supreme Court of Canada Justice Peter Cory when he appeared before the committee to testify in his capacity as a member of the National DNA Data Bank Advisory Committee. Justice Cory expressed doubts about whether DNA sampling upon arrest and charge should be allowed, but with respect to sampling upon conviction, he stated:

I think the act should be amended in this regard. This [the taking of DNA samples upon conviction of a designated offence] should be an administrative item. There is less expectation of privacy after a conviction. Administratively, DNA should be taken as soon as a conviction is registered. It does not matter whether it is taken by police or by that magical officer, the sheriff of the particular judicial district. Whenever the case is on the list that can, in turn, lead to an order for DNA, that particular DNA should be taken. We are wonderfully

¹⁰⁸ S.C. 2002, c. 1.

protected because we say “not until you have been proven guilty beyond a reasonable doubt.” At that moment, your expectations [of privacy] are gone and a DNA sample taken should be taken.¹⁰⁹

While allowing such sampling would almost certainly create some additional costs, both for police and the Data Bank, in terms of time spent taking samples as well as in processing those samples and turning them into profiles,¹¹⁰ these changes would likely result in reduced costs and effort in other parts of the criminal justice system. For example, law enforcement officials, prosecutors and courts would no longer have to spend time and energy correcting defective orders or trying to locate offenders who leave the jurisdiction before a sample is taken. In addition, judges would not have to spend valuable and expensive court time issuing these orders. We also note that when the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security made a similar recommendation in its June 2009 report following its own statutory review of the *DNA Identification Act*, the government accepted that recommendation in principle in its October 2009 response to that committee’s report. Our committee therefore recommends that the *Criminal Code* be amended to allow the immediate and automatic taking of a DNA sample from any adult who has been convicted of a designated offence as defined in section 487.04 of the Code.

RECOMMENDATION 1

That the *Criminal Code* be amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any adult who has been convicted in Canada of a designated offence as defined in section 487.04 of the *Criminal Code*.

We are also in substantial agreement with two other related recommendations contained in the House of Commons report: (1) that the *Criminal Code* be amended to allow DNA samples to be collected from offenders against whom collection orders were not made at the time of conviction, but who are still serving sentences for designated offences at the time that the *Criminal Code* amendment, allowing for immediate and automatic collection of DNA samples from persons convicted of designated offences, comes into force; and (2), that the *Criminal Code* be amended to allow DNA to be collected from Canadian citizens or residents who are convicted

¹⁰⁹Testimony of the Honourable Peter Cory, Member, National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 92 at p. 13.

¹¹⁰A representative from the Department of Justice advised us that “[m]aking DNA sampling automatic on conviction of all primary and secondary designated offences could result in 100,000 new profiles annually” to the Data Bank,” as opposed to the approximately 34,000 profiles the Data Bank had received in 2008-2009. See the testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, *supra* note 82 at p. 58 and the National DNA Data Bank, *2008-2009 Annual Report*, *supra* note 63 at p. 7.

outside of Canada of offences that, if committed in Canada, would constitute designated offences. With respect to the latter recommendation, we have broadened the application of the House of Commons committee's recommendation, so that a DNA sample could not only be taken from Canadian citizens convicted abroad of offences equivalent to designated offences in Canada, but also from adults who are not Canadian citizens but who ordinarily reside in Canada. The committee believes that collection of DNA from adult offenders who are Canadian citizens or residents, and who have been convicted abroad of offences equivalent to designated offences in Canada, should occur at the time that these offenders enter or re-enter Canada. This is the approach taken in Bill S-2, An Act to amend the Criminal Code and other Acts,¹¹¹ with respect to the timing of the requirement for sex offenders convicted abroad to register as such on the National Sex Offender Registry, and we are of the view that a similar approach, in terms of the timing of DNA collection, should occur here. Like the House of Commons committee,¹¹² we see no reason why adults who are still serving sentences for designated offences in Canada at the time that automatic collection becomes a reality, or Canadians or those who ordinarily reside in Canada who commit designated offences abroad, should be treated differently from offenders who are convicted of designated offences in Canada after the *Criminal Code* amendment outlined in Recommendation 1 comes into force.

RECOMMENDATION 2

That the *Criminal Code* be amended to allow for collection of a DNA sample from an adult convicted of a designated offence in Canada who has not previously been the subject of a post-conviction collection order, but who is still serving a sentence for a designated offence at the time that the *Criminal Code* amendment outlined in Recommendation 1 comes into force.

RECOMMENDATION 3

That the *Criminal Code* be amended to allow for the collection of a DNA sample from an adult who is a Canadian citizen, or who ordinarily resides in Canada, if he or she is convicted outside of Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute a designated offence, provided that the conviction occurs at any time after the *Criminal Code* amendment outlined in Recommendation 1 comes into force.

¹¹¹ Bill S-2, supra note 61.

¹¹² See House of Commons, Standing Committee on Public Safety and National Security, *Statutory Review of the DNA Identification Act*, 2nd Session, 40th Parliament, 18 June 2009, supra note 13 at p. 9.

C. Exercising Caution in Expanding the List of Designated Offences

The committee was intrigued by the Department of Justice's suggestion that it might be appropriate to amend the *Criminal Code* to classify primary and secondary designated offences differently. As stated in an earlier section of this report, Department of Justice officials had advocated potentially amending section 487.04 of the Code so as to describe primary and secondary designated offences not by name and section number, which is how most of the offences set out in section 487.04 are currently described, but by the maximum length of sentence one could receive for the offence in question, or by the nature of the offence itself ((i.e.) indictable as opposed to a summary conviction offence). The committee agrees that the Department of Justice proposal would indeed simplify the current system of classification, and for that reason, we find this proposal attractive. However, we also recognize a difficulty in taking this approach: in doing so, it then becomes extremely challenging to quantify the exact number of primary and secondary offences in existence. This has already created difficulties with respect to the generic categories of secondary designated offences found in parts (a) and (b) of that definition. The Code now classifies, as secondary designated offences, all *Criminal Code* or certain *Controlled Drugs and Substances Act* offences prosecuted by indictment for which a maximum term of imprisonment of five years or more may be imposed. As a result, it is becoming increasingly difficult to obtain an accurate picture of exactly how many designated offences there are, and therefore how much more work Parliament is imposing on the police, the Data Bank and the forensic labs in relation to DNA collection and the processing of DNA samples and profiles. If all designated offences listed at section 487.04 of the Code were described by maximum length of sentence, or by the nature of the offence (summary vs. indictable), this would only add to the current challenges in quantifying the increased workload these organizations are experiencing as a result of legislative changes made by Parliament.

This committee also wishes to highlight that, in deciding to recommend the collection of DNA from all offenders convicted of those offences currently classified as designated offences, we are mindful of the concerns expressed by the Office of the Privacy Commissioner of Canada, the Criminal Lawyers' Association, the John Howard Society of Canada and the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies regarding the significant number of designated offences that have been added to the list of offences found at section 487.04 of the Code since the original DNA collection scheme was introduced. As stated previously in this report, while the legislative

regime in 1995 classified only 37 very serious violent or sexual offences as designated offences, more than 265 offences are now classified in this manner. Some of these, like assault (section 266 of the Code), uttering threats (section 264.1) and intimidation (section 423), can apply to behaviour that is very serious in nature, but also to behaviour that is relatively minor.

Accordingly, while it may well be necessary, in the future, to add offences to the list found in section 487.04, or to change the classification system in accordance with the Department of Justice's proposals, the committee urges the government to exercise caution in adding to the list, doing so only if such additions are demonstrably necessary. To do otherwise might distort the legislative framework and run the risk of violating the Charter.¹¹³ It would also almost certainly strain the resources of police agencies, the Data Bank, and the forensic labs that process the DNA samples taken at crime scenes. Adding to the list of designated offences also increases the number of offences for which the police can obtain DNA warrants, as well as the number and types of crime scenes from which DNA can be collected for the purpose of uploading DNA profiles to the CSI. As will be discussed more thoroughly in a later section of this report, the RCMP Central Forensic Laboratory, as well as the Ontario and Quebec government forensic laboratories, have advised us that with the resources currently available to them, they have not been able to keep up with the additional workload that Bills C-13 and C-18 have imposed upon them. In addition, as representatives from the Criminal Lawyers' Association told the committee, there comes a point at which, if the number of designated offences grows too large, the police will have insufficient resources to follow up on all of the hits achieved by matching information found in the Data Bank to a sample from a local crime scene. It is for these reasons that the committee believes that the government should exercise caution and prudence when considering adding new offences to the list of designated offences. We also believe that if the government does add significant numbers of new offences to the list, it should ensure that the police, forensic labs and the Data Bank are adequately funded to deal with the increased workload that will inevitably occur.

¹¹³ In the past, courts have, for the most part upheld the constitutional validity of the DNA collection regime established by the *Criminal Code* and the *DNA Identification Act*. However, in many of the decisions, they have done so because DNA collection was permitted for only the most serious offences contained in the *Criminal Code*. See for example, *R. v. Briggs* (2001), 157 C.C.C. (3d) 38 (Ont. C.A.), and *R. v. Rodgers*, *supra* note 78. If more designated offences are added to the list, and many of them are less serious than the ones currently listed, it seems possible that a court might come to a different conclusion in the future, particularly if the Act is amended to make DNA collection post-conviction automatic, rather allowing for the taking of DNA pursuant to a court order.

D. A Separate System for Collecting DNA from Young Offenders Convicted of Designated Offences

As indicated previously, the committee is recommending the taking of DNA automatically, without need for a court order, only from adults. After reviewing both the case law available as of 24 May 2010, and the testimony received from various witnesses, we have come to the conclusion that a separate system, which, in certain circumstances, maintains a considerable degree of judicial discretion over whether to collect DNA from young offenders convicted of designated offences, should be maintained.

Currently, section 487.051(1) of the Code makes it mandatory for courts to issue DNA collection orders for young offenders and adults alike if they have been convicted of one of the 19 primary designated offences found in part (a) of the definition of that term. For the remaining primary designated offences described in section 487.04,¹¹⁴ issuance of a collection order is presumptive (section 487.051(2)): a DNA collection order will be issued against an offender who has committed one of the remaining primary designated offences unless he or she is able to establish to the satisfaction of the court that the impact of the order on his or her privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice. The onus is on the young offender and his or her counsel, rather than on the court or the prosecutor to demonstrate this. Certain witnesses who appeared before our committee, most notably representatives from the National DNA Data Bank Advisory Committee, suggested that neither mandatory nor presumptive tests should be used in the case of young offenders. In their view, the *Criminal Code* should be amended so that the courts employ the test outlined in section 487.051(3) for secondary designated offences when deciding whether to issue a DNA collection order against a young offender convicted of *any* designated offence. Section 487.051(3) first requires the prosecutor to apply for a DNA collection order, and then requires a court, when deciding whether it is in the best interests of the administration of justice to make the order, to consider the person's criminal record, whether he or she had been previously found not criminally responsible by reason of mental disorder for a designated offence, the nature of the offence, the circumstances surrounding its commission, and the impact that such an order would have on the person's privacy and security of the person. Section 487.051(3) does not, however, expressly require the court to consider the public interest in the protection of society when making a collection order for a secondary designated offence.

¹¹⁴ See Appendix 1.

As stated by Richard A. Bergman, Chairperson of the Advisory Committee:

We [members of the Advisory Committee] continue to hold the view that young offenders, due to their impressionable age, should be subject to a DNA order with discretion only after conviction.¹¹⁵

Later in his testimony he clarified his position further, stating:

[F]or young offenders, I continue to believe that because of the tender age, that discretion should cover all categories - compulsories, primaries and secondaries. I believe the law should state that.¹¹⁶

The Honourable Peter Cory, member of the Advisory Committee, took this notion a bit further, suggesting that some of the criteria found in the preamble and principles of the *Youth Criminal Justice Act* (YCJA) should be incorporated into the test used by courts when deciding whether to issue a DNA collection order against a young offender convicted of a designated offence.¹¹⁷

In at least two recent instances, courts have also determined that a different test should be used when collecting DNA samples from youths than when collecting samples from adults convicted of designated offences. In *R. v. M.G.*¹¹⁸ for example, a Nova Scotia Provincial Court judge refrained from issuing a DNA collection order against a young offender convicted of assault with a weapon (a primary designated offence for which the issuance of a DNA collection order is now mandatory, but which, at the time of the accused's conviction, was a presumptive primary designated offence). The judge incorporated the principles found in section 3 of the YCJA into the test for whether or not to issue the order, relying on the 2005 Supreme Court of Canada decision in *R. v. R.C.*¹¹⁹ as authority for the principle that she must do so. In *R. v. R.C.*, the Supreme Court of Canada held that while no specific provision of the YJCA modified section 487.051 of the Code, Parliament clearly intended that YJCA principles would be respected whenever young persons are brought into contact with the criminal justice system. The Supreme Court of Canada further stated that in creating a separate criminal justice system for young persons, Parliament has recognized their heightened vulnerability and has sought to extend enhanced procedural protections to them, and to interfere with their personal freedom as

¹¹⁵ Testimony of Richard A. Bergman, Chairperson, National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 80 at p. 9.

¹¹⁶ *Ibid.* at p. 28.

¹¹⁷ The Honourable Peter Cory, member of the National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 92 at p. 28.

¹¹⁸ 2008 NSPC 54.

¹¹⁹ 2005 SCC 61.

little as possible.¹²⁰ Accordingly, the Nova Scotia judge in the *R. v. M.G.* case concluded that when employing the presumptive test for a DNA collection order against a young offender, a judge must incorporate both the principles outlined in section 3 of the YCJA, as well as the principles outlined in the test for issuing a secondary designated offence collection order under section 487.051(3) of the Code.¹²¹ She did so, and after considering these principles and weighing all the relevant factors, concluded that the DNA collection order should not be issued in this case.¹²²

More interestingly, in *R. v. C.S.*,¹²³ a case that was decided after Bills C-13 and C-18 came into force, and therefore following the introduction of the new category of mandatory primary designated offences into the Code, a judge from the Ontario Court of Justice held that both the mandatory test for issuing a collection order found at section 487.051(1) of the Code and the presumptive test outlined at section 487.051(2) violated the section 7 and 8 Charter rights of the four young people whose cases were at issue before her. With respect to section 487.051(1) of the Code, the judge found that since the legislative scheme made an order mandatory upon a finding of guilt, there was no room left for the balancing of interests required by the YCJA. Accordingly, she concluded that the mandatory collection requirements, as applied to young people, were unfair and unreasonable, violating their rights to protection against unreasonable search and seizure guaranteed by section 8 of the Charter.¹²⁴ With respect to section 487.051(2), the judge found that the reverse onus nature of this provision requires young people to demonstrate an impact on their privacy that is higher than what is required by the YCJA. Accordingly, she found that the presumptive collection test also violated the rights of young people under section 8 of the Charter.¹²⁵ She further concluded that the legislative scheme established by sections 487.051(1) and (2) violated the psychological security of young offenders through labelling and stigmatization, thereby violating their rights to life, liberty and security of the person under section 7 of the Charter.¹²⁶ Finally, the judge held that neither section 487.051(1) nor section 487.051(2), as applied to young offenders, could be saved by section 1 of the Charter¹²⁷ because neither provision minimally impaired the Charter rights of young offenders.¹²⁸ The Court accordingly read sections 487.051(1) and (2) down,¹²⁹ and

¹²⁰ *Ibid.* at paras. 36, 39, 41 and 51.

¹²¹ *R. v. M.G.*, *supra* note 114 at paras. 4 to 6.

¹²² *Ibid.* at para. 23.

¹²³ 2009 ONCJ 114.

¹²⁴ *Ibid.* at para. 35.

¹²⁵ *Ibid.* at para. 39.

¹²⁶ *Ibid.* at paras. 57 to 59.

¹²⁷ Section 1 of the Charter protects the rights guarantees by the Charter subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

¹²⁸ *R. v. C.S.*, *supra* note 123 at paras. 70 to 74.

instead of applying the test for primary designated tests as required by the Code, the judge applied the test for secondary designated offences along with the principles outlined in section 3 of the YCJA to decide whether DNA collection orders should be issued for the four young offenders in question. It is important to note that the Ontario youth court judge's decision in *R. v. C.S.* is currently being appealed to the Ontario Court of Appeal.

It is interesting to note, however, that not all courts have come to the conclusion that the mandatory collection of DNA from young offenders, at least as it pertains to the 19 primary designated offences for which issuance of collections orders is also mandatory, is problematic. For example, in *R. v. C.J.T.*,¹³⁰ the Saskatchewan Court of Appeal overturned a Saskatchewan youth court judge's decision to decline to make a DNA collection order against a young offender convicted of robbery. Robbery is one of the 19 primary designated offences for which a DNA collection order is mandatory. The youth court judge had relied on the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. R.C.* as authority for the principle that he retained discretion over the decision as to whether or not to make the collection order. The Saskatchewan Court of Appeal stated that when *R. v. R. C.* was decided, judges did indeed have discretion as to whether or not to issue collection orders against young and adult offenders alike, for all designated offences, although the test was different depending on the nature of the offences. However, the Court of Appeal concluded that with the coming into force of Bills C-13 and C-18, Parliament had deliberately chosen to remove that discretion in the case of the 19 primary designated offences listed at part (a) of the definition of "primary designated offence" found at section 487.04 of the Code. Accordingly, the Court of Appeal found that the youth court judge had incorrectly applied the law in this particular case, and issued a DNA collection order against the young offender in question. No Charter arguments were made before the Court.

Given the case law cited above, as well as the suggestions for change made by the Advisory Committee, our committee is of the view that it would be inappropriate to amend the *Criminal Code* to allow the automatic taking of DNA samples from young people convicted of any designated offence. To do so would fail to take into account the principles outlined in section 3 of the YCJA, in particular the principle found at section 3(1)(b)(iii) of that Act, which states:

¹²⁹ Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act, 1982* (U.K.), 1982, c. 11, allows courts to find that a law is of no force and effect to the extent that it is inconsistent with Canada's Constitution. As the Charter is part of Canada's constitution, this gives the courts the power to strike down laws, or modify them in such a way as to make them consistent with the Charter. One common method used by courts when they find that a legislative provision is inconsistent with the Constitution is to "read down" legislation, or interpret a statute that is inconsistent with the provisions of the Constitution in a manner that is consistent with constitutional provisions.

3. (1)(b) the criminal justice system for young persons must be separate from that of adults and emphasize the following:

- (iii) enhanced procedural protection to ensure that young persons are treated fairly and that their rights, including their right to privacy, are protected.

However, the committee is of the view that DNA collection from young offenders should be done automatically, without need for a court order, for the 19 primary offences currently listed in part (a) of the definition of “primary designated offence” found at section 487.04 of the Code. Making the collection of DNA from young offenders convicted of these specified designated offences automatic is, in our view, consistent with the reasoning of the Saskatchewan Court of Appeal in *R. v. C.J.T.* It also recognizes that these 19 offences are among the most serious of those contained in the Code.

For the remaining primary designated offences and all secondary designated offences listed in section 487.04, we believe that courts should retain discretion as to whether to issue DNA collection orders against young offenders convicted of these offences. Having said this, the committee believes that neither the test outlined in section 487.051(2) nor the test found at 487.051(3) of the Code is appropriate. The test outlined at section 487.051(2) requires the young offender to establish, to the court’s satisfaction, that the impact of the collection order on his or her privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice, to be achieved through the early detection, arrest and conviction of offenders. In other words, section 487.051(2) puts the onus on the young offender to establish these facts, rather than merely requiring the court to weigh these two interests, and decide which outweighs the other in each particular case. The test outlined at section 487.051(3) of the Code, while satisfactory in many respects, and while not imposing an onus on the young offender to demonstrate that a collection order is not warranted, does not specifically require the court to consider the public interest in the protection of society when deciding whether or not to recommend a collection order against a young offender. The committee therefore recommends that collection of DNA from young offenders convicted of designated offences listed in parts (a.1) to (d) of the definition of “primary designated offence” and all offences described as “secondary designated offences” at section 487.04 of the Code proceed only pursuant to a court order issued by a judge, and that the test employed by judges in deciding whether to issue such an order against a young offender be the one currently found in section 487.051(2) of the *Criminal Code*. However, we are of the

¹³⁰ 2009 SKCA 129.

view that the young offender should not be required to demonstrate that the impact of the collection order on his or her privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice. Instead the court should merely weigh these two interests and determine the outcome.

RECOMMENDATION 4

That the *Criminal Code* be amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any young offender convicted in Canada of a designated offence as defined in part (a) of the definition of “primary designated offence” found at section 487.04 of the *Criminal Code*.

RECOMMENDATION 5

In the case of young offenders convicted of primary and secondary designated offences for which a DNA collection order upon conviction is not mandatory, that the *Criminal Code* be amended to require courts, before issuing a DNA collection order against a young offender convicted of such offences, to determine whether the impact of the collection order on the young offender’s privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the public interest in the protection of society and the proper administration of justice.

WITNESS CONCERNS AND COMMITTEE FINDINGS IN RELATION TO THE *DNA IDENTIFICATION ACT*

This section of the report outlines witness concerns in relation to the *DNA Identification Act*, as well as our specific findings and recommendations in relation to this subject.

A. Retention and Destruction of Young Offenders' DNA Samples and Profiles at the National DNA Data Bank

In certain recent cases involving DNA collection from young offenders, courts have expressed serious concerns about the fact that they had evidence before them to indicate that neither the DNA samples nor the DNA profiles of young offenders convicted of designated offences were being destroyed or archived by the Data Bank as required. The committee decided, as a result, to inquire further into this matter during its statutory review.

Sections 9, 9.1, 10 and 10.1 of the *DNA Identification Act* deal with the retention and destruction of both DNA samples and profiles housed at the Data Bank. With respect to DNA profiles, section 9 of the *DNA Identification Act* provides that as a general rule, an adult's DNA profile housed in the COI shall be kept indefinitely (section 9(1)), unless and until every order or authorization for the collection of DNA from the offender in question has been set aside (section 9(2)(a)), or until the offender has been finally acquitted (section 9(2)(b)). In either of these two cases, the DNA profile shall be removed from the COI without delay. An adult offender's DNA profile shall also be removed from the COI one year after the day on which he or she receives an absolute discharge, or three years after the day on which he or she receives a conditional discharge, for a designated offence, as long as no new collection order or authorization has been issued against him or her in the intervening period (section 9(2)(c)).

In the case of the DNA profiles of young offenders, the retention rules are different, and also considerably more complex. One must read the records retention provisions found in Part 6 of the YJCA, in conjunction with section 9.1 of the *DNA Identification Act*, to determine the length of time that a young offender's profile may be retained in the COI. Section 9.1 of the *DNA Identification Act* specifies that if a young person has been convicted of a "presumptive offence" as defined in the YJCA,¹³¹ or has been convicted of a second offence contained in the schedule to

¹³¹ Such offences include murder, manslaughter, aggravated sexual assault and certain serious violent offences committed by young people over 14 years of age. See section 2(1) of the YCJA.

the YJCA (a schedule offence) following a conviction for a first designated offence within the period of time his or her profile is required to be retained at the Data Bank,¹³² then the profile retention rules applicable to adults will apply to him or her (section 9.1(2) of the *DNA Identification Act*). For all other young offenders who have DNA profiles in the COI, section 9.1(1) of the *DNA Identification Act*, when read in conjunction with sections 119 and 120 of the YCJA, specifies that their profiles must be retained for three years or five years before being destroyed, or indefinitely, depending upon the nature of the offence for which they were convicted. In addition, young offenders subject to an initial three-year or five-year retention period, who are convicted of another offence as a young offender during the retention period will have their profile retained by the Data Bank for an additional three or five years, depending on whether the second conviction was for a summary conviction or an indictable offence .

With respect to the retention and destruction of the bodily samples from which DNA profiles are made, section 10 of the *DNA Identification Act* empowers the RCMP Commissioner to decide which bodily samples should be retained and which should be destroyed (section 10(1)). This provision presumably exists to ensure that some samples remain at the Data Bank for re-analysis in case new DNA technology is developed (section 10(2)). Section 10(5) further specifies that all bodily samples stored at the Data Bank can be used only for forensic DNA analysis.

Having said this, in some cases, DNA samples must be destroyed. With respect to adults convicted of designated offences, the conditions governing when all their DNA samples stored at the Data Bank will be destroyed are the same as outlined for DNA profiles in section 9 of the Act (see section 10(7)). However, in the case of bodily samples collected from adults who have received a pardon, section 10(8) of the *DNA Identification Act* indicates that the bodily samples of adults shall not be destroyed, but rather kept separate and apart from other samples.

As in the case of the retention rules regarding DNA profiles described above, the sample retention rules applicable to adults apply to young offenders convicted of presumptive offences under the YCJA. Adult rules also apply to young offenders, who, within the records retention period for their first offence as a youth, are convicted as an adult of a second schedule offence, as defined in the YCJA (section 10.1(2) of the *DNA Identification Act*). However, for the remaining young offenders, section 10.1 and Part 6 of the YCJA provide that their DNA samples may be

¹³² See section 120(6) of the YJCA.

kept for three years, five years or indefinitely, depending upon the nature of the offences for which they received their convictions. A young offender subject to a three- or five-year retention period, who is convicted of a second offence during that period while still a young person, will have his or her bodily samples retained for an additional three or five years, depending on whether the second conviction was for a summary conviction or an indictable offence.

While the above rules are certainly complex, and therefore likely challenging to administer, we are of the view that the Data Bank should nevertheless be required to comply with its own enabling statute. Accordingly, during our study, we asked representatives from the Department of Justice and the Data Bank to provide the committee with any available statistics regarding the retention of DNA samples and profiles of young offenders, and an explanation of why so many samples were being retained. We wished to learn whether the concerns expressed by judges in certain cases were valid, and whether there were problems with respect to recordkeeping at the Data Bank that needed to be addressed. On 18 June 2009, we received a letter from the then Minister of Public Safety, the Honourable Peter Van Loan, summarizing the results of an internal review the Data Bank conducted of all DNA samples and profiles it had received from convicted young offenders between 1 June 2000 and 6 April 2009. Of the 21,743 samples and profiles received by the Data Bank during that period, we were advised that:

- 20,865 were linked to criminal records that had not yet reached the end of their retention periods (10,403 being still within their original 3 or 5 year retention period, 2,619 having been archived for an additional five years because they were taken in relation to a schedule offence, 7,569 having been converted to an adult file because the individual committed an offence as an adult within the retention period, and 256 having been retained in accordance with other provisions of the YCJA); and
- 878 records had reached the end of their retention periods, with the samples and profiles either having already been removed or destroyed, or in the process of being removed or destroyed, by 6 April 2009.¹³³

It would appear, based on the above information, that the Data Bank is retaining and destroying the samples of young offenders convicted of designated offences in accordance with the requirements outlined in sections 9, 9.1, 10 and 10.1 of the *DNA Identification Act*. The committee was gratified to learn that this is the case, particularly given the emphasis that section 3(1)(b)(iii) of the YCJA places on the need to provide enhanced procedural protections for the

privacy rights of young persons. If the courts that had expressed concerns about retention of DNA samples and profiles at the Data Bank had had this information, it might well have influenced their decisions. For this reason, the committee recommends that the Data Bank publish, in its annual reports, statistics on the number of DNA samples and profiles of adult and young offenders contained in the Data Bank, as well as the reasons for why they are being retained, as was done for us in the letter we received from the former Public Safety Minister. This should help to avoid any future confusion, by the courts or by Parliament, regarding how the Data Bank is implementing its records retention and destruction policies.

RECOMMENDATION 6

That the National DNA Data Bank publish statistics in its annual reports on the number of DNA samples and profiles, for both adult and young offenders, stored at the National DNA Data Bank, along with reasons for their retention.

B. Collection of Accurate Statistics on How the National DNA Data Bank Assists the Criminal Justice System

Another issue that was raised by witnesses was that it can be difficult to determine, based on the statistics provided by National DNA Data Bank in its annual reports, the degree of assistance that Data Bank hits actually provide to police and to the criminal justice system generally in either providing persuasive evidence of guilt or in exonerating the innocent. Anecdotal information provided by numerous witnesses suggests that the Data Bank is tremendously useful both to law enforcement officials in their investigations and to the criminal justice system as a whole. However, as highlighted by Professors Dominique Robert and Martin Dufresne of the University of Ottawa in their 5 May 2010 submission to the committee:

The only official data available (in the [National DNA Data Bank's] annual reports) are the number of criminal cases in which the data bank was used ("cases assisted", "matches"). Saying that the [Data Bank] was used to help resolve a matter (arrest or acquittal) provides no insight as to the nature of that "help." Was the data bank all the investigators had to go on? Did it simply help strengthen partial evidence which had already been gathered by the police? Or was it used to confirm what was already overwhelming evidence? Having no way to qualify or measure

¹³³ Letter from the Honourable Peter Van Loan, former Minister of Public Safety, to The Honourable Joan Fraser, Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 18 June 2009.

that contribution makes it hard to determine the value of the NDDB, particularly in terms of financial and social costs.¹³⁴

Representatives from the Criminal Lawyers' Association made a similar point when they testified before the committee, stating:

In looking at the metrics available to us for our data bank, how can we measure the success? The metric that seems to be bandied around is the number of investigations that are aided or assisted by hits at the National DNA Data Bank. The website, as of March 12, 2010, indicates that 989 murder investigations were assisted by the hits. The data bank has a total of 14,435 profiles broken down into different offences. At the end of the day, what does that statement mean? Did the investigations end up in convictions or guilty pleas? What does "assisted" mean? This issue is not unique to our country. The U.S. is having that same issue in terms of how they measure assistance with hits.¹³⁵

While the committee has no reason to doubt the anecdotal evidence it heard regarding the utility of the Data Bank during the course of its study, and believes the Data Bank to be an invaluable tool that assists law enforcement officers in their investigations, we are of the view that better data on how exactly the Data Bank assists law enforcement officials would help to demonstrate the value of the Data Bank in a more concrete and measurable fashion. Such data would also likely assist the Data Bank in any future efforts to expand and to garner additional financial resources as necessary. The committee therefore believes that the Data Bank should work cooperatively with law enforcement organizations to collect statistics describing the specific nature of the assistance that the Data Bank provides, through matches to the convicted offenders index (COI), in police investigations, as well as whether or not this data has played a role in exoneration. We are also of the view that the Data Bank should publish statistics relating to these matters in its annual reports to Parliament.

¹³⁴ Letter from Dominique Robert and Martin Dufresne, Professors, Department of Criminology, University of Ottawa to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 5 May 2010, p. 1. See also, National DNA Data Bank 2008-2009 Annual Report, *supra* note 63 at pp. 8 – 9 and 22.

¹³⁵ Testimony of Vincenzo Rondinelli, Lawyer, Criminal Lawyers' Association, *supra* note 98 at p. 10.

RECOMMENDATION 7

That the National DNA Data Bank work cooperatively with law enforcement organizations to collect statistics describing the specific nature of the assistance it provides in police investigations through matches to the convicted offenders index (COI), and that the National DNA Data Bank publish these data, including data on exoneration, in its annual reports to Parliament.

C. Ensuring that Access to an Offender's Information in the Convicted Offenders Index is Immediately Removed and the Bodily Samples Used to Create DNA Profiles Are Immediately Destroyed Upon Final Determination of an Offender's Successful Appeal

If the *Criminal Code* is indeed amended to remove the need for prior judicial authorization before DNA can be collected from adults convicted of all designated offences, or from young persons convicted of the 19 primary designated offences for which a DNA collection order is now mandatory, the committee believes that it would also be advisable to take steps to ensure that access to offenders' information in the COI is immediately removed, and that the bodily samples of offenders used to create DNA profiles are immediately destroyed, upon final determination of offenders' successful appeals.

Currently, sections 487.056(1) and sections 487.056(4) of the *Criminal Code* allow a DNA sample to be taken from an individual convicted of a designated offence even though there may be an appeal pending. Sections 9(2)(b) and 10(7)(b) of the *DNA Identification Act* mandate the removal of an offender's information from the COI, and the destruction of all DNA samples taken from the offender "without delay after the person is finally acquitted of every designated offence in connection with which an order was made or an authorization was granted," which one could interpret to mean upon final determination of a successful appeal, as long as the offender has no other convictions for designated offences remaining on his or her criminal record. However, sections 9(2)(a) and 10(7)(a) of the *DNA Identification Act* appear to potentially conflict with the former provisions somewhat, as they mandate the removal of the offender's information from the COI, and the destruction of all DNA samples taken from him or her, only when the court order authorizing the DNA collection has been finally set aside. Section 9(2)(a) of the Act, specifically, has resulted in situations where, although DNA should not have been taken from an offender in the first place, it has subsequently been used as foundation for a

search warrant to obtain new DNA samples from the person in question pursuant to a new offence with which he or she had been charged.¹³⁶ In order to ensure that final determination of a successful appeal will result in the immediate destruction of samples taken from an offender and housed at the Data Bank, as well as immediate removal an offender's information from the COI, as long as he or she has no other convictions for designated offences on his or her criminal record, the committee believes that the *DNA Identification Act* should be amended to clarify this.

RECOMMENDATION 8

That the *DNA Identification Act* be amended to clarify that, in circumstances where there has been a final determination of an accused offender's successful appeal of his or her conviction for a designated offence, no other further opportunities of appeal are available to the Crown or to the accused, and the accused offender has no other convictions for designated offences on his or her criminal record, the accused offender's information should be immediately removed from the convicted offenders index (COI) after the expiry of all appeal periods, and the DNA samples taken from the offender and stored at the National DNA Data Bank should be immediately destroyed.

D. National DNA Data Bank Advisory Committee to Examine Whether the Framework for DNA Collection and Analysis Requires Adjustment in Light of Conflicting Information Regarding the Ability of "Junk" DNA to Reveal Information Regarding the Medical Conditions or Physical Characteristics of Individuals

Another issue of concern to the committee is whether the information contained in the DNA profiles stored at the Data Bank is truly "non-coding" or "junk" DNA, meaning that the 13 loci used to create a profile cannot be used to predict medical, physical or mental characteristics of the individuals from whom the DNA samples were taken. When Dr. Ron Fourney, Director of

¹³⁶ Such was the case in *R. v. Newell*, 2009 NLCA 18, which dealt with a case where an individual, who was convicted of robbery at trial, had a DNA collection order made against him and then had his robbery conviction overturned at appeal. However, following his successful appeal and prior to his DNA profile being removed from the COI at the Data Bank, the police, knowing that an appeal was pending, used the fact that he had his profile on file at the Data Bank as grounds to obtain a warrant under section 487.05 of the Code, to investigate him for other robbery offences. The Court of Appeal held that the new warrant, issued, in part, on the basis that the individual in question had his profile in the Data Bank, was valid and did not violate section 8 of the Charter because section 9(2)(a) of the *DNA Identification Act* allowed the offender's DNA profile to be retained until the order authorizing DNA collection had been finally set aside, which it had not been at the time the new warrants for DNA collection were issued. The Newfoundland Court of Appeal therefore found that Mr. Newell had no reasonable expectation of privacy on the date that the DNA warrants were issued.

National Services and Research of the RCMP, the scientist in charge of the Data Bank, appeared before the committee in March 2009, he stated:

[I]t is important to realize that the pieces of DNA that we are looking at do not code for anything that we know of. We cannot tell you if you will have hair loss; if you are prone to diabetes; if you will be tall, short or have blue eyes, with the markers that we currently use today. All we know is that they are variable from person to person and, because of the fact that they are variable, it means that they are freely evolving, and the chances are that they will never code for anything. They are spacer pieces of DNA within our genome or blueprint.¹³⁷

Other scientists who appeared before the committee, however, had a different view. For example, when he testified before us in May 2009, Dr. Martin Somerville, President of the Canadian College of Medical Geneticists, stated:

The information that is obtained from the analysis of the 13 DNA markers used for identification purposes can have direct medical relevance. There are numerous claims that these regions are anonymous and, other than gender, do not provide specific medical or physical information about the donor, but the use of these markers can, in fact, detect the presence of changes in the copy number of very large segments of DNA. In other words, it is not designed to do this, but it can do it by circumstance. It is not a very sensitive way of getting medical information, but it can. The list of conditions that this type of profiling can detect includes, but is not limited to, any difference in the number of sex chromosomes as well as Down syndrome or what is commonly known as trisomy 21. DNA profiling will very effectively detect that.

No DNA information is truly anonymous, since any portion of the DNA has potential to reveal personal details about an individual. It is only since the completion of the human genome project in 2003 that the complexity and relevance of what was previously labelled as junk DNA has been realized. In essence, that term has fallen out of favour.¹³⁸

The committee recognizes that sections 4(b) and 10(5) of the *DNA Identification Act* prohibit the transmission and use of the DNA samples stored at the Data Bank for any purpose except forensic DNA analysis. The committee also recognizes that section 6(1) of the Act severely restricts the type of information that can be communicated to law enforcement agencies

¹³⁷ Testimony of Dr. Ron Fourney, Director, National Services and Research, RCMP, *supra* note 69 at p. 25.

about a match. Nevertheless, given that there are conflicting expert opinions regarding whether personal characteristics or medical information can be derived from analysis of the 13 loci currently used to create profiles, and given that the Data Bank may well begin using more than 13 loci to create profiles (i.e. profiles created using 16 loci),¹³⁹ the committee believes it would be advisable for the Advisory Committee to conduct a public consultation on the issue of whether or not the loci used by the Data Bank to create a DNA profile can or should be used to reveal personal characteristics or medical information about individuals, in order to assist police in identifying offenders. Once this consultation has been completed, the Advisory Committee should publish the results of this consultation, as well as a recommendation as to whether, in its view, the framework for DNA collection and analysis provided by the *DNA Identification Act* needs to be adjusted in order to preserve an appropriate balance between the objectives of protecting society and the administration of justice and protecting the privacy of individuals, as outlined in section 4 of the Act.

RECOMMENDATION 9

That the National DNA Data Bank Advisory Committee conduct a public consultation on the issue of whether or not the loci used by the National DNA Data Bank to create a DNA profile can or should be used to reveal personal characteristics or medical information about individuals, in order to assist police in identifying offenders.

RECOMMENDATION 10

That the National DNA Data Bank Advisory Committee publish the results of its public consultation, along with a recommendation as to whether or not, in its view, the framework for DNA collection and analysis provided by the *DNA Identification Act* should, as a consequence, be adjusted, in order to preserve an appropriate balance between the objectives of protecting society and the administration of justice and protecting the privacy of individuals, as outlined in section 4 of the Act.

¹³⁸ Testimony of Dr. Martin Somerville, Canadian College of Medical Geneticists, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Issue No. 7, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009, p. 24.

¹³⁹ In its most recent annual report, the National DNA Data Bank Advisory Committee suggested that the use of 16 loci was being considered by the Data Bank. See National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, supra note 73 at p. 16.

E. Use of the National DNA Data Bank for Exoneration Purposes

The reason that DNA is such a useful forensic tool is that it is more effective than other types of forensic technology in differentiating between individuals. It therefore provides extremely valuable evidence in terms of associating someone with a particular crime or demonstrating, in a highly particularized and individualized fashion, their non-involvement. In judgment after judgment, courts have referred to DNA as a vital technology, capable of both implicating the wrongdoer and exonerating the innocent. While much of the focus in the preceding sections of this report has been how on this technology can be employed legally, expeditiously and safely to assist in holding individuals accountable for the crimes they commit, some attention must also be devoted to the second objective: eliminating people as suspects or exonerating the innocent.

For example, it is important to remember the cases of Guy Paul Morin and David Milgaard, two individuals who, in highly publicized criminal trials, were wrongly convicted of murder. Without DNA testing, these individuals might still be in prison for crimes they did not commit. This committee accordingly concurs with the decision of the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security to recommend, in its June 2009 report, that section 3 of the *DNA Identification Act* be amended to firmly establish that one of the purposes for which the Data Bank was created was and is to help exonerate the innocent. Individuals are already able to, and often do, voluntarily provide DNA samples to the police for the purposes of potential exoneration. However, the committee believes that the *DNA Identification Act* should also be amended to provide individuals who are suspected by law enforcement officials of having committed a designated offence with some ability to access the information contained in the Data Bank for exoneration purposes, following the decision to charge them and before trial. In particular, the committee believes that accused persons and their counsel should be able to obtain relevant information regarding analyses performed by the Data Bank on DNA samples obtained from them, in connection with the designated offences with which the accused persons have been charged.

RECOMMENDATION 11

That section 3 of the *DNA Identification Act* be amended to state that the purpose of this Act is to establish a national DNA data bank to assist law enforcement agencies in identifying persons alleged to have committed designated offences, including those committed before the coming into force of this Act, as well as to assist in the exoneration of the innocent.

RECOMMENDATION 12

That the *DNA Identification Act* be amended to allow accused persons and their counsel to request and receive, from the National DNA Data Bank for criminal defence purposes, relevant information regarding analyses performed on DNA samples obtained from the accused person in connection with the designated offences with which they have been charged.

In addition, our committee believes that *convicted* offenders and their counsel should be allowed similar access to relevant information about the samples and profiles stored at the Data Bank for exoneration purposes, at least in cases where there has been a significant change or advance in DNA technology since the time the offender was convicted. As stated previously in this report, although section 10(1) of the *DNA Identification Act* requires the RCMP Commissioner to destroy the bodily sample used to create the profile at the Data Bank, it allows the RCMP Commissioner to retain other portions of bodily samples taken from the individual if the Commissioner considers retention to be appropriate. Presumably, the Act empowers the Commissioner to retain some portions of samples in case DNA analysis technology advances, allowing scientists to glean better, different or more precise information from a sample.

Section 10(2) of the Act states:

10. (2) Forensic DNA analysis of stored bodily substances may be performed if the Commissioner is of the opinion that the analysis is justified because significant technological advances have been made since the time when a DNA profile of the person who provided the bodily substances, or from whom they were taken, was last derived.

If the Commissioner is empowered to authorize the lab to perform a new analysis of a DNA sample for the purpose of obtaining more or better information from it for law enforcement purposes, a person convicted of a designated offence should be provided with relevant information obtained from these analyses for exoneration purposes. Accordingly, we recommend that the *DNA Identification Act* be amended to state that when the Commissioner is of the opinion that a new forensic analysis of bodily substances stored at the Data Bank should be performed in accordance with section 10(2) of the Act, and the bodily substance in question was taken from an individual whose DNA profile is contained in the COI, that the Commissioner be required to provide the convicted offender with the results of this new analysis, so that he or she has the opportunity to use this information for exoneration purposes.

RECOMMENDATION 13

That the *DNA Identification Act* be amended to require the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to provide offenders whose profiles are stored in the convicted offenders index (COI) with relevant information and the results of analyses that are performed on their bodily samples in accordance with section 10(2) of the Act.

F. International Exchange of Information Contained in the National DNA Data Bank

Sections 6(2) to 6(7) of the *DNA Identification Act* govern how and in what circumstances DNA profiles contained in the Data Bank may be shared with foreign states, institutions of those states, international organizations established by the governments of states, and institutions of these international organizations, as well as how and in what circumstances one of these foreign entities may submit a DNA profile contained in their DNA data banks with DNA profiles stored at the National DNA Data Bank for comparison purposes.

Before information-sharing of either of these types can occur, section 6(5) of the Act specifies that the foreign or international organization in question must have entered into an information-sharing agreement or arrangement with Canada, in accordance with section 8(2)(f) of the *Privacy Act*.¹⁴⁰ Section 8(2)(f) of the *Privacy Act* specifies that the Government of Canada can only share the personal information of individuals in its possession with a foreign state, international organization, or institution of either of these two entities, if there is an agreement in

place between Canada and the foreign entity in question specifying that any personal information the Canadian government shares with that entity will only be used by the foreign entity for the purposes of “administering or enforcing any law or carrying out a lawful investigation.” Section 6(5) of the *DNA Identification Act* also specifies that information and profiles stored at the Data Bank may only be communicated to foreign states, international organizations and their institutions if “communication is necessary for the purpose of the investigation or prosecution of a criminal offence.”

In terms of what information may be communicated once these criteria have been met, foreign entities that provide DNA profiles to the Data Bank can have these profiles matched to profiles contained in both the CSI and the COI (section 6(3) of the *DNA Identification Act*). By contrast, when the Data Bank provides a DNA profile to a specified foreign entity, it can share only a profile stored in the CSI, and can do so only if a Canadian law enforcement agency, in the course of an investigation, expressly asks them to share the profile (section 6(4) of the *DNA Identification Act*). Having said this, however, section 6(2) of the *DNA Identification Act* specifies that “[i]nformation as to whether a person’s DNA profile is contained in the convicted offenders index may be communicated to an authorized user of the automated criminal conviction records retrieval system maintained by the Royal Canadian Mounted Police.” Accordingly, a foreign or international entity who is authorized to use the RCMP’s automated criminal conviction records retrieval system, also known as the Canada Police Information Centre (CPIC) system, could also potentially obtain notification that a person’s profile is in the COI.

With respect to what information can be communicated for comparison purposes, section 6(3) specifies that the Data Bank can communicate only the fact that a requested profile is not in the Data Bank or that there has been a match. If there has been a match, the Data Bank can then provide the profile in question and the name of the person attached to the profile to the foreign entity. The match must be exact before information can be shared (all 13 loci on the 2 DNA profiles being compared must match each other). Sections 6(6) and 6(7) of the *DNA Identification Act* prohibit the use of the profiles contained in the Data Bank and the communication of information regarding the profiles, except in accordance with the Act.

¹⁴⁰ R.S.C. 1985, c. P-21.

A review of the above provisions demonstrates that the *DNA Identification Act* imposes fairly strict limits or controls on information sharing between the Data Bank and foreign entities. The question that remains, however, is whether these limits and controls go far enough. In observations in its report to the Senate on Bill C-18,¹⁴¹ this committee expressed concerns about one of the information-sharing provisions described above, stating:

We have reservations about the sharing of information found in the National DNA Data Bank with foreign jurisdictions. Our concern is that these jurisdictions may ask for information from the Data Bank in their efforts to resolve offences which are not offences under Canadian law. For example, non-violent political dissent may be considered a criminal act in certain jurisdictions and we do not wish to see the Data Bank facilitating the prosecution of these offences. Therefore, we recommend that one of the criteria for the sharing of information with foreign jurisdictions be that the offence alleged to have been committed in the foreign jurisdiction be considered an indictable offence under Canadian law and that appropriate legislation or regulations be prepared.¹⁴²

In other words, it was this committee's view that information sharing should be restricted to situations in which foreign entities are investigating offences in their jurisdictions that would be equivalent to indictable offences under Canadian law. We are largely still of this view today, although our view on this subject has been altered somewhat in light of the terms contained in several of the Mutual Legal Assistance Treaties (MLATs) Canada has signed with other countries, and in light of the provisions contained in the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*.¹⁴³

Because the suppression, investigation and prosecution of crime, particularly in an increasingly globalized world, often requires cooperation with foreign law enforcement authorities, Canada enacted the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act* in 1988. This Act gives Canadian courts the power to issue orders, including search warrants and evidence-gathering orders, to obtain evidence in Canada on behalf of a foreign state or entity for use in a criminal investigation or prosecution conducted by the state or entity in question. However, the legislation only implements requests made pursuant to a treaty or administrative arrangement

¹⁴¹ Senate, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *14th Report*, 1st Session, 39th Parliament, 14 June 2007, available on-line at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-c/lega-c/rep-c/rep14jun07-c.htm>. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs reported Bill C-18 back to the Senate without amendment, but with observations.

¹⁴² Ibid.

under the Act. Accordingly, when looking at Canada's obligations in terms of disclosure and provision of information to a foreign state or entity, one must look at the MLAT Canada has signed with that entity to determine when and in what circumstances, Canada is obligated or permitted to provide assistance.

Currently, Canada has signed MLATs in criminal matters with 39 countries or international organizations.¹⁴⁴ Under the terms of these treaties, parties may request assistance from each other in:

- examining objects and sites;
- exchanging information and objects;
- locating or identifying persons;
- serving documents;
- taking evidence from persons;
- providing documents and records;
- transferring persons in custody; and
- executing search and seizure requests.

In terms of providing documents and records, "records" is defined in the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act* as meaning "any material on which data are recorded or marked and which is capable of being read or understood by a person or a computer system or other device." This definition is broad enough to include a DNA profile created by the Data Bank. In terms of in what circumstances legal assistance may be provided to a foreign state or entity, this varies from MLAT to MLAT. For example, in the case of the MLAT in criminal matters between Canada and the United States, Articles I and II of the treaty, when read in conjunction, specify that Canada may only provide legal assistance to U.S. authorities relating to the investigation, prosecution and suppression of offences for which a term of imprisonment of more than one year under U.S. law may be imposed, or in relation to an offence described in the

¹⁴³ S.C. 1988, c. 17.

¹⁴⁴ See the Canada Treaty Information website at:
<http://www.treaty-accord.gc.ca/search-recherche.asp?type=&page=TLA>.

Annex to the treaty.¹⁴⁵ This includes the provision of records, such as DNA profiles. By contrast, under the MLAT in criminal matters between Canada and the Netherlands, Canada may provide legal assistance to authorities in the Netherlands for the prosecution any offence created by the legislature of the Netherlands, the Netherlands Antilles or Aruba.¹⁴⁶

With respect to countries with whom Canada has not concluded an MLAT in criminal matters, section 6(1) of the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act* specifies that the Minister of Foreign Affairs may, with the agreement of the Minister of Justice, enter into an arrangement to provide legal assistance (including the provision of records) to the state or entity in question, but only with respect to an investigation relating to an “act that, if committed in Canada, would be an indictable offence.”

It would appear, therefore, that when Canada has entered into an MLAT in criminal matters with a foreign state or entity, the circumstances in which Canada will provide legal assistance, including records, to that entity to assist in a police investigation or criminal prosecution, are determined by the specific terms of the treaty. In cases where there is no treaty, the Minister of Foreign Affairs, in agreement with the Minister of Justice, retains the discretion to provide legal assistance, including records, to the foreign state or entity, but only in relation to an act that, if it had been committed in Canada, would constitute an indictable offence. Having said this, if a foreign state or entity is an authorized user of CPIC, that foreign state or entity can obtain confirmation that an offender’s profile is contained in the COI. In the interest of maintaining consistency with the terms of the MLATs in criminal matters that Canada has signed with foreign states or entities, the provisions contained in the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*, as well with section 6(2) of the Act, which allows authorized users of CPIC to obtain confirmation that an offender’s profile is in the COI, the committee is of the view that the *DNA Identification Act* should be amended to specify that information stored at the Data Bank can only be shared with foreign states and entities in accordance with the terms of any Mutual Legal Assistance Treaty in criminal matters signed between Canada and the foreign state or entity, and/or in accordance with section 6(2) of the *DNA Identification Act*, presuming that it applies. In the event that there is no Mutual Legal Assistance Treaty in criminal matters between Canada and the state or entity in question, the Act should be amended to specify that information

¹⁴⁵ See the definition of “offence” found at Article I, and Article II of the MLAT between Canada and the United States. This treaty is available on-line at: <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?id=101638>.

¹⁴⁶ See the definition of “offence” found at Article 1, and Article 2 of the MLAT between Canada and the Netherlands. This treaty is available on-line at: <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?id=101636>.

stored at the Data Bank can only be shared with a foreign state or entity for the purpose of investigating an offence alleged to have been committed in a foreign jurisdiction, which, if it had been committed in Canada, would constitute an indictable offence under Canadian law, and/or in accordance with section 6(2) of the *DNA Identification Act*, presuming that it applies.

RECOMMENDATION 14

That the *DNA Identification Act* be amended to specify that information stored at the National DNA Data Bank can only be shared with governments of foreign states, institutions of these governments, international organizations established by the governments of states, or institutions of these international organizations in accordance with the Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT) in criminal matters signed between Canada and the foreign state or international organization in question, and/or in accordance with section 6(2) of the *DNA Identification Act*, presuming that it applies.

RECOMMENDATION 15

That the *DNA Identification Act* be amended to specify that, in the event that there is no Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT) in criminal matters in force between Canada and a government of a foreign state, institution of that government, international organization established by the government of states, or institution of that international organization, information can only be provided to the foreign state or international organization in question for the purpose of investigating an offence alleged to have been committed in a foreign jurisdiction, which, if it had been committed in Canada, would constitute an indictable offence under Canadian law, and/or in accordance with section 6(2) of the *DNA Identification Act*, presuming that it applies.

G. Kinship Analysis/Familial Searching

One of the most controversial subjects on which our committee heard evidence during the course of our study was on the subject of whether the *DNA Identification Act* should be amended to facilitate kinship analysis or familial searching.

As explained in an earlier section of this report, kinship analysis or familial searching begins as an ordinary Data Bank search. Law enforcement authorities provide DNA samples obtained from crime scenes to the Data Bank and the samples are turned into profiles, which are in turn, compared to the other profiles contained in the CSI, as well as to the profiles in the COI. However, currently, section 6 of the *DNA Identification Act* specifies that the Data Bank can only communicate a profile and related information if the profile in the Data Bank exactly matches the profile of the sample sent in by police, or if the person's DNA profile cannot be excluded as a possible match because there is a technical limit on the completeness of the profile sent in by law enforcement officials. Sections 6(7) and 11 of the *DNA Identification Act* make it an offence to communicate any information stored at the Data Bank except in accordance with section 6 of the Act. As a result, the Data Bank cannot inform law enforcement officials that there has been a close or partial match. The Act would need to be amended for such communication to occur.

If the Act allowed for this type of communication, the Data Bank could advise law enforcement officials that while the profile they submitted for comparison did not exactly match a profile contained in the CSI or COI, it closely matched another profile stored in one of these indices. The police would then know that they were likely looking for a close relative of the individual whose profile was already on file at the Data Bank. Through this type of searching, police agencies might be able to narrow down their list of suspects for a particular offence, thus enabling the police to solve crimes more quickly and in a more targeted fashion. It is for these reasons that representatives from the RCMP, when they appeared before us, spoke in favour of allowing the Data Bank to communicate close match results to police agencies.¹⁴⁷ It should be noted, as well, that kinship analysis and familial searching are already being done at the regional level by forensic labs, since these labs are not subject to the *DNA Identification Act*.¹⁴⁸ Furthermore, the U.K.¹⁴⁹ and many U.S. states allow close match results to be communicated, at least for certain serious offences. However, it should also be noted that some U.S. states, such as Maryland, expressly prohibit familial searching of their state DNA data banks, while others have

¹⁴⁷ Testimony of Corporal Jennifer Derksen, Policy Analyst, Operational Policy and Compliance, Community, Contract and Aboriginal Policing Services, RCMP, *supra* note 85 at p. 63.

¹⁴⁸ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, *supra* note 73 at p. 17.

¹⁴⁹ Testimony of Richard A. Bergman, Chairperson, National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 80 at p. 10. Mr. Bergman advised that kinship analysis has been used successfully in approximately 16 percent of 160 high profile cases in England.

legislation and policy that is silent on this subject.¹⁵⁰ In addition, it is important to note that kinship analysis or familial searching is not currently used as a crime solving tool by the Federal Bureau of Investigation's forensic laboratory.¹⁵¹

While RCMP representatives spoke in favour of amending the *DNA Identification Act* to allow for kinship analysis or familial searching at the Data Bank, the majority of witnesses who appeared before our committee expressed serious concerns about the potential negative consequences to the justice system that could arise from this type of searching. These witnesses expressed doubt that the benefits of such searching would outweigh the potential problems created. Some of the reasons witnesses gave for opposing kinship analysis or familial searching were practical in nature (Department of Justice officials, for example, indicated that "kinship analysis, while undoubtedly a hot topic, is unlikely to result in many matches because it can be highly demanding of police resources").¹⁵² However, most witnesses expressed concerns about how such searches could infringe upon the privacy of innocent citizens or affect the presumption of innocence. Some of the concerns identified by various witnesses were:

- Kinship analysis or familial searching would turn persons whose profiles are in the COI into unwitting genetic informants against their relatives. The person in the COI may have been guilty of a crime, but given that the match in question is only a close match, may not be guilty of the crime the police is currently investigating. It would also associate the genetic profiles of innocent citizens (i.e., other relatives of the person whose profile is in the COI) with crime scene profiles, thereby turning them into suspects in the eyes of the police;¹⁵³
- Kinship analysis or familial searching could lead to genetic surveillance of certain groups of people who are overrepresented in the justice system, such as Aboriginal persons or other racial or ethnic minority groups. Members of groups that are overrepresented in the justice system could be asked to give samples more often for comparison, because the police think there might be greater likelihood of finding a match;¹⁵⁴ and
- Kinship analysis or familial searching risks revealing other personal information about individuals that is not related to a crime, but may have a significant impact

¹⁵⁰ Natalie Ram, "State Policies for DNA Crime Databases Vary Widely" Science Progress, Centre for American Progress, 2 November 2009, available on-line at: <http://www.scienceprogress.org/2009/11/map-state-dna-policies/>.

¹⁵¹ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, supra note 73 at p. 17.

¹⁵² Testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice, supra note 82 at p. 58.

¹⁵³ Testimony of Carman Baggaley, Strategic Policy Advisor, Office of the Privacy Commissioner of Canada, supra note 107 at pp. 12 and 17.

¹⁵⁴ Testimony of the Honourable Peter Cory, Member, National DNA Data Bank Advisory Committee, supra note 92 at pp. 17 – 18.

upon them, such as the fact that the person you always thought of as your parent is not in fact your parent, or the fact that your long-lost brother has a criminal conviction, and that his information is in the COI.¹⁵⁵

These concerns led representatives from the Advisory Committee to suggest that that if Parliament wanted to consider recommending kinship analysis or familial searching, such searching should perhaps be permitted only when a crime has been committed that constitutes one of the 19 primary designated offences for which issuance of a DNA order upon conviction is currently mandatory. They also suggested additional restrictions, such as requiring provincial Attorneys General to approve a request to search the Data Bank for a close match or, alternatively, for a judge to issue a warrant before the Data Bank can be searched for a close match. In either case, they also proposed amending the relevant legislation to specify that a close match search should be allowed, and close match results communicated by the Data Bank, only in cases where the authorizing authority is satisfied that no other evidentiary or investigative leads are available.¹⁵⁶ However, the Privacy Commissioner's Office suggested that even that restricted type of use might be problematic, remarking that if kinship analysis or familial searching is allowed for these 19 offences, it might one day open the floodgates to kinship analysis and familial searching for all designated offences, thereby following the pattern in the growth of the number of designated offences generally.¹⁵⁷

After considering the evidence and the concerns raised by witnesses, the committee believes that before kinship analysis or familial searching be permitted, the Department of Justice further study the matter to determine how to appropriately craft a provision that would balance the need to protect society, the need to protect privacy rights, and the need to preserve the presumption of innocence. We are certainly of the view that such searching should not be allowed unless a series of restrictions on the ability to conduct such a search are put into place. We invite the Department of Justice to further analyze the impact that allowing kinship analysis or familial searching might have on the protection of society, the administration of justice, the privacy of individuals and the presumption of innocence.

¹⁵⁵ Testimony of Dr. Martin Somerville, President, Canadian Council of Medical Geneticists, *supra* note 138 at p. 26 and testimony of Carman Baggaley, Strategic Policy Advisor, Office of the Privacy Commissioner of Canada, *supra* note 107 at p. 19.

¹⁵⁶ Testimony of Richard A. Bergman, National DNA Data Bank Advisory Committee, *supra* note 80 at p. 11, and National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, *supra* note 73 at p. 19.

¹⁵⁷ Testimony of Carman Baggaley, Strategic Policy Advisor, Office of the Privacy Commissioner of Canada, *supra* note 107 at p. 16 and letter from Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, 16 June 2009, *supra* note 95 at p. 5.

RECOMMENDATIONS REGARDING RESOURCING FOR THE NATIONAL DNA DATA BANK AND THE RCMP, ONTARIO AND QUEBEC FORENSIC LABS

A. Increased Financial Resources for the National DNA Data Bank

The committee recognizes that, if all of our recommendations for changes to the *Criminal Code* and *DNA Identification Act* are adopted by the government, some cost savings to the criminal justice system will result. It is evident, for example, that if the Code is amended to provide that DNA samples may be collected automatically from all adults and from some young offenders convicted of designated offences without need for a court order, this will save time and money in our court system, since Crown prosecutors will no longer need to apply for orders in the case of secondary designated offences, and separate hearings will not have to be held so that judges may issue post-conviction collection orders in these circumstances. It also seems likely that police agencies will experience some savings, since they will no longer have to spend time and money locating offenders who leave the jurisdiction before a DNA sample can be taken, or arrange to have new samples taken due to minor defects in court orders, although police agencies might also face some cost increases, as a result of having to collect more DNA samples from offenders than ever before.

However, the recommendations, if adopted, will almost certainly impose new costs on the Data Bank. When Department of Justice representatives appeared before us, they advised us that the automatic collection from those convicted of primary and secondary designated offences upon conviction “could result in 100,000 new profiles annually [being added to the COI].”¹⁵⁸ Given that the Data Bank received approximately 34,000 samples for the purposes of adding profiles to the COI in 2008 – 2009,¹⁵⁹ if this predicted increase to 100,000 samples a year occurred, the Data Bank would definitely require additional resources. This was confirmed by Dr. Ron Fourney, Director of National Services and Research, RCMP, when he appeared before our committee on 17 March 2010. He stated:

Once we go past 60,000 samples the sheer number of samples, processing, and logistics of the operation have to change. Even the space allocation of your equipment must change. More important, we want to maintain the same high level of standard. I wish to draw to senators' attention that we do not have any waiting for samples to be processed in

¹⁵⁸ Testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice, *supra* note 82 at p. 58.

¹⁵⁹ National DNA Data Bank, 2008-2009 *Annual Report*, *supra* note 63 at p.7.

the Convicted Offender Index. It is routinely processed within the five-day turnaround. We have been able to manage that by holding on. With the change in legislation, we went from 18,000 samples about a year ago to 34,000 samples today. That is a big change to accommodate without changing staff or equipment.

Beyond 60,000 samples, we have to start looking at new types of equipment and, potentially, adding a few more staff. With automation and a more robotic way of loading equipment, I hope to offset the labour needs to reduce the cost somewhat. We are currently in consultation with colleagues at the Department of Justice Canada with the understanding that if things change, we will have to predict the cost. We are working on that as we speak.¹⁶⁰

Accordingly, our committee believes that, if the Code is amended to allow for the automatic taking of DNA samples from all adult offenders following conviction for designated offences as well as for the automatic taking of DNA samples from young offenders in some cases, additional financial resources should be made available to the Data Bank to ensure that it can accommodate the increased workload that will inevitably result.

RECOMMENDATION 16

If the *Criminal Code* is amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any adult who has been convicted of a designated offence, as well as for the immediate and automatic collection of a DNA sample from young offenders convicted of certain designated offences, the Government of Canada should ensure that sufficient financial resources are made available to the National DNA Data Bank to enable it to process the increased number of samples sent to it so that profiles can be included in the convicted offenders index.

B. Additional Resources for the RCMP, Ontario and Quebec Forensic Labs

The Data Bank is not the only participant in the DNA forensic identification system that is likely to need additional financial resources in the near future. The RCMP, Ontario, and Quebec forensic labs, all of whom process DNA samples and create DNA profiles that are uploaded to the CSI, may also require additional funding. Unlike the Data Bank, this need for additional

¹⁶⁰ Dr. Ron Fournay, Director, National Services and Research, RCMP, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, 3rd Session, 40th Parliament, Issue No. 1, 10, 17 and 18 March 2010, pp. 59 – 60.

funding does not result from any of the recommendations we are making in this report, but because these labs, particularly those of Ontario and Quebec, have advised us that they are having great difficulty keeping up with the additional demand for analysis of crime scene samples created by the coming into force of Bills C-13 and 18 in 2008.

While the Data Bank is responsible for processing the DNA samples collected for addition to the convicted offenders index, it is the RCMP forensic laboratories in Halifax, Ottawa, Regina, Edmonton and Vancouver, and two provincial laboratories, the Ontario Centre for Forensic Sciences, and the Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale in Quebec, that are responsible for analysing the biological samples the police collect at crime scenes, and then uploading DNA samples profiles to the crime scene index. The provinces and territories using the RCMP labs are therefore required to contribute to the costs of the biology casework analyses that occur at these labs. The amount of their contribution is determined by means of Biology Casework Analysis Agreements (BCAAs) signed between the provinces and territories which use the RCMP labs and the federal government. The federal government also negotiates BCAAs with Ontario and Quebec; however, in the case of these two provinces, funding flows the other way, from the federal government to Quebec and Ontario, since the provincial governments of these provinces pay the costs of operating their respective forensic labs, and the federal government wants to ensure that all provinces are equipped to provide samples and profiles to populate the CSI. If the CSI is under-populated, matches between the CSI and COI will be much less frequent and the Data Bank may start to lose its effectiveness as a crime-solving tool.¹⁶¹

We were already aware, prior to the commencement of our hearings, that both the Auditor General of Canada and the Auditor General of Ontario had conducted audits in 2007 of the RCMP forensic labs and Ontario forensic labs, respectively, and noted similar problems with respect to processing at these labs. The problems identified had little to do with the quality of the work being done, although some quality control issues were noted.¹⁶² Instead, they had to do

¹⁶¹ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, supra note 73 at pp. 13 – 14.

¹⁶² For example, when Sheila Fraser, the Auditor General of Canada, appeared before this committee in April 2009, she indicated that when the RCMP Forensic Labs adopted its new automated process in 2005, whereby robots are used at certain states of the process to speed up analysis results, the RCMP Labs noticed discrepancies with respect to the results achieved through the use of automated and manual processes, a quality control issue that was not addressed for quite some time. She also suggested that the new automated process should not have been subject only to internal review by the RCMP Forensic Labs staff before implementation, but also to external independent validation and review, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 6*, 2nd Session, 40th Parliament, 22 and 29 April 2009, p. 30.

with the fact that samples were not being processed in a timely manner.¹⁶³ Accordingly, we were eager to see whether the RCMP and Ontario labs had addressed the timeliness issues identified in the federal and provincial Auditor General reports, and whether the Quebec lab was experiencing similar problems.

What we discovered was not reassuring. While all three laboratories had taken steps to address some of the timeliness issues to the best of their ability, the huge number of new designated offences added in 2008 to the list found at section 487.04 of the Code had added significantly to the workloads of all three labs. Nor was there an expectation that this demand would slacken off in any way in the near future. As was stated in a November 2009 report prepared by General Consulting Services (GCS), Public Works and Government Services Canada for Public Safety Canada to assess the working capacities of these labs:¹⁶⁴

[I]n discussions with police forces and the laboratories, there is a consensus that demand for case processing will continue to increase for the foreseeable future, regardless of the observed downwards trend in crime. This can be attributed to an increase in DNA collection at crime scenes (referred to as DNA yield) due to its usefulness and the response by police to the changes in legislation (related to Bill C-13/18) which make it possible to upload DNA profiles to the CSI of [the Data Bank].¹⁶⁵

The RCMP forensic labs seemed best positioned to manage the increased demand for services occasioned by the coming into force of Bills C-13 and C-18. They were using three strategies to increase efficiency and reduce demand: (1) a new streamlined procedure for forensic analysis, whereby police officers in the field are put immediately in touch with someone at the lab at the initial stages of investigation, so that they can negotiate diary dates and receive preliminary analysis results as soon as possible (this program is in the pilot state, and is designed

¹⁶³ See Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, “Chapter 7”, May 2007, available at: <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20070507ce.pdf>. See also, testimony of Sheila Fraser, Auditor General of Canada, *ibid.* at p. 29, where she states that “FLS [RCMP Forensic Laboratory Services] management did not respect targets for completing and communicating analysis results. And, in some cases, staff changed the due date on service requests, making it appear as if the FLS was meeting targets when, in fact, they had simply been altered.” See also, Office of the Auditor General of Ontario, *Report of the Auditor General of Ontario*, “Chapter 3.02”, December 2007, available at: http://www.auditor.on.ca/en/reports_en/en07/302en07.pdf. At p. 60, the report states: “The [Ontario] Centre’s 90-day target for completing 80% of its cases was set without the benefit of input from clients on their requirements and was much longer than targets set by forensic science laboratories in other jurisdictions, which generally set targets of 30 days or less.”

¹⁶⁴ Government Consulting Services, Public Works and Government Services Canada, *DNA Forensic Laboratory Service Cost and Capacity Review*, 30 November 2009.

to be rolled out nation-wide by 2011);¹⁶⁶ (2) increased automation of laboratory processes, (this automation has, in turn, increased the lab's productive capacity);¹⁶⁷ and (3) strict limits placed on provinces and territories through the BCAAs, restricting the number of secondary designated offence samples the provinces and territories who use RCMP lab services can submit to the labs for analysis each year.¹⁶⁸ However, it is important to note that if the RCMP is finding it necessary to set limits in its BCAAs on the numbers of DNA samples collected at crime scenes its labs will process each year, law enforcement officials and courts may not have forensic DNA evidence available to them as fully as they should. Accordingly, there may be a need to provide future funding to the RCMP labs to enable them to process more secondary designated offence crime scene samples.¹⁶⁹

We were also advised by representatives from the Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale in Quebec that its BCAA with the federal government was about to lapse due to ongoing disputes over the federal decision to freeze funding provided to the Quebec lab at 2006 levels. In the past, BCAAs between Canada and Quebec were negotiated for three years at a time, which enabled the Quebec lab to make some longer term plans regarding improvements to equipment and the hiring of new staff. However, we have been informed that without multi-year agreements in place, the Quebec lab can no longer make long term plans, and the processing backlog occasioned by the coming into force of Bills C-13 and C-18 has only made things worse in terms of this lab's ability to respond to the demands placed upon it.¹⁷⁰ Secondly, we were advised by both the Quebec and Ontario labs that they are unable to keep up with the increased workload imposed by Bills C-13 and C-18, and that they are effectively doing triage on the DNA samples they get. Samples that are collected in relation to the most serious offences, or offences

¹⁶⁵ Ibid. at p. 11.

¹⁶⁶ Testimony of Peter Henschel, Assistant Commissioner, Director General, Forensic Science and Identification Services, RCMP, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 1*, 3rd Session, 40th Parliament, 10, 17 and 18 March 2010, pp. 28 and 29.

¹⁶⁷ Government Consulting Services, Public Works and Government Services Canada, *DNA Forensic Laboratory Service Cost and Capacity Review*, supra note 164 at p. 14.

¹⁶⁸ Ibid. at pp. 11 – 12.

¹⁶⁹ It is also possible the RCMP forensic labs may not need any additional funding to meet the requirements imposed on them by Bills C-13 and C-18. This was the conclusion that GCS reached in its capacity review of the three forensic labs. See Government Consulting Services, Public Works and Government Services Canada, *DNA Forensic Laboratory Service Cost and Capacity Review*, supra note 164 at p. 29. The GCS report indicated that the RCMP was not achieving the throughput it was capable of, and was processing cases less efficiently than either the Quebec or Ontario labs at the time the review was conducted. Accordingly, GCS suggested that perhaps more effective procedures, and not additional funds, would be required at the RCMP labs. See *ibid.* at pp. iv, 11 and 29.

¹⁷⁰ Testimony of Bob Dufour, Director General, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 1*, 3rd Session, 40th Parliament, 10, 17 and 18 March 2010, pp. 61 – 67.

which represent the most danger to public safety, are processed first, in accordance with service standards, but the rest of the samples, such as those collected from break-and-enters or drug offences, must wait.¹⁷¹ All samples are processed eventually, but perhaps not in a timely enough fashion to prevent a court from ordering a stay of proceedings in a criminal trial on the basis of section 11(b) of the Charter, which gives accused persons the right to trial in a reasonable time. Bills C-13 and C-18 have also increased the workload of scientists who work at all three forensic labs another way. Given that there are now more designated offences and therefore more crime scenes from which DNA may be collected, there is also more DNA evidence being used at trial. This means that forensic scientists employed in our federal and provincial government labs must spend more time testifying as expert witnesses in court, which reduces the amount of time they can spend in the lab processing samples.¹⁷²

It is also important to note that GCS, in its November 2009 report, indicated quite strongly that the Ontario and Quebec labs would require additional funding to assist them in handling the increased demands placed on them by Bills C-13 and C-18. In the case of the Quebec lab, GCS indicated that it would likely need almost \$13 million over the next three years to keep up with demand. This would allow the lab to hire new staff, pay its operating and management costs and purchase new equipment.¹⁷³ With respect to the Ontario lab, GCS estimated that it would require almost \$11 million over the next three years, dedicated to the same three items, in order to keep up with demand.¹⁷⁴

Our committee recognizes that in the 2010 Budget,¹⁷⁵ the Government of Canada allocated “\$14 million over two years to increase the ability to process DNA samples so that the results could be added to the National DNA Data Bank.”¹⁷⁶ If the monies outlined in the budget are allocated to the Quebec and Ontario forensic labs, they will go some ways towards allowing both of these labs to keep up with the increased demands placed on them. However, as indicated

¹⁷¹ Testimony of Anthony Tessarolo, Director, Ontario Centre of Forensic Sciences and Frédéric Laberge, Administrator, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 1*, 3rd Session, 40th Parliament, 10, 17 and 18 March 2010, pp. 79 – 81.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Government Consulting Services, Public Works and Government Services Canada, *DNA Forensic Laboratory Service Cost and Capacity Review*, supra note 164 at p. 28.

¹⁷⁴ Ibid. at p. 29.

¹⁷⁵ Budget 2010, *Leading the Way on Jobs and Growth*, tabled in the House of Commons by the Honourable Jim Flaherty, Minister of Finance, 4 March 2010, available on-line at: <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf>.

¹⁷⁶ Ibid. at p. 126.

in the GCS report, additional funding may also be required for these labs, and it is possible that the RCMP labs may also need additional funding in the future, given the cap that the RCMP has placed in BCAAs signed with the provinces and territories on the number of samples for secondary designated offences it will process in a year. Accordingly, our committee believes that the Governments of Canada, Ontario and Quebec should ensure that adequate and sustained funding is provided to the Quebec, Ontario and RCMP forensic labs to ensure that they are equipped to handle the increased demand for analysis placed on them by Bills C-13 and C-18. We also recommend that the Government of Canada consider negotiating BCAAs with the Ontario and Quebec labs for longer periods of time (i.e. the three year periods such agreements had initially been put in place for). Longer agreements should enable the Quebec and Ontario labs to engage in better long term planning when hiring new staff and purchasing new equipment, which, in turn, would likely increase the productivity and efficiency of both of these labs.

RECOMMENDATION 17

That the Governments of Canada, Quebec and Ontario should ensure that adequate and sustained funding be made available to the Quebec, Ontario and RCMP forensic labs to enable them to process the increased numbers of DNA samples sent to them as a result of the coming into force of Bill C-13, *An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act*, S.C. 2005, c. 25 and Bill C-18, *An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification*, S.C. 2007, c. 22.

RECOMMENDATION 18

That the Government of Canada consider negotiating multi-year Biology Casework Analysis Agreements (BCAAs) with Ontario and Quebec, in order to better enable their provincial forensic laboratories to engage in multi-year planning to meet their workload needs in relation to forensic DNA analysis pursuant to the *Criminal Code* and the *DNA Identification Act*.

C. Exploring the Possibility of Contracting Out DNA Forensic Analysis to Private Labs or Entering into Public Private Partnerships with Such Labs

In addition to ensuring that the RCMP, Ontario and Quebec forensic labs are provided with adequate and sustained funding and longer BCAAs to assist them in responding to increased demands for their services, the Government of Canada might wish to consider other solutions regarding workload and capacity at the forensic laboratories. One such solution might be to contract with private forensic laboratories to perform some of the DNA analysis and casework, entering into public/private partnerships with private laboratories for these purposes. However, as pointed out by representatives from the Quebec provincial forensic lab, entering into public/private partnerships with private forensic laboratories and allowing these labs to upload DNA samples and profiles to the CSI raises certain quality control issues. For example, questions arise as to how to ensure that these facilities are subject to an independent audit mechanism, equivalent to that provided by the federal and provincial Auditors General in relation to the government-operated laboratories, as well as in relation to chain of evidence and accreditation issues. These questions would need to be addressed before evidence processed by private labs would be accepted by the courts, police agencies and the Data Bank.¹⁷⁷ We are confident, however, that mechanisms could be put into place to manage such challenges.

We were advised by representatives from the Ontario provincial forensic lab that the Government of Ontario had undertaken three separate studies which addressed, in whole or in part, whether forensic services in Ontario should be privatized and in what circumstances, all of which concluded that they should not.¹⁷⁸ We believe, however, that the time may be ripe for a re-examination of this idea. It must be remembered that all three of the studies referenced by the Ontario forensic lab were done in the 1990s, when use of DNA technology in Canada was in its infancy, and when courts were still becoming accustomed to receiving DNA evidence. It is very possible that by now, in 2010, the situation has changed.

¹⁷⁷ Testimony of Bob Dufour, Director General, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, *supra* note 170 at p. 91.

¹⁷⁸ Letter from Anthony Tessarolo, Director, Ontario Centre of Forensic Sciences, to Shaila Anwar, Clerk, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 18 March 2010. The two studies referenced in the letter were S Ashman and J. Campbell, "Organization of Ontario Government Laboratories", Management Board Secretariat, February 1990, David Balsillie, "Report of the 1993 Review of the Organization of Ontario Government Laboratories," Management Board Secretariat, March 1993, and Mr. Justice Archie Campbell, "Report of the Bernardo Investigation Review," June 1996, p. 73.

Indeed, a small degree of DNA forensic analysis in Canada is already being performed by one private laboratory, Maxxam Analytics, which has an agreement with the RCMP labs to handle overflow of their forensic analysis workload in peak times, or when there is rush processing to be done. Under the terms of the agreement, Maxxam Analytics is empowered to upload the DNA samples they analyze for police services, and the profiles created from those samples, directly to the CSI at the Data Bank.¹⁷⁹ We were advised by representatives from Maxxam Analytics, that, in the agreement, the RCMP included many terms and conditions designed to ensure that the forensic analysis conducted by Maxxam Analytics conforms to the RCMP's standards, and will be acceptable to courts, police agencies and to the Data Bank. These terms and conditions include:

- requiring Maxxam Analytics to obtain lab accreditation equivalent to that maintained by the RCMP, Quebec and Ontario labs;
- providing that all samples processed by Maxxam Analytics under the terms of the its agreement with the RCMP actually belong to the RCMP, so that if Maxxam Analytics goes out of business or is sold, no samples will be lost;
- using encryption technology to transmit the results of the analyses to the RCMP, so that only certain authorized people can view the results of these analyses;
- having all staff sign confidentiality agreements to ensure that information obtained from the analyses remain private;
- obliging all staff who work in the lab, including the cleaning staff, to maintain up-to-date enhanced reliability security clearances; and
- having the RCMP audit Maxxam Analytics' work on a yearly basis to ensure that the terms of the agreement, and quality control standards, are being complied with.¹⁸⁰

In Budget 2010, the Government of Canada announced that it is already considering the possibility of some sort of privatization in the area of DNA forensic services.

¹⁷⁹ Testimony of Wayne Murray, Director, Forensic and DNA Services, Maxxam Analytics, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 2, 3rd Session, 40th Parliament 24 and 25 March 2010*, p. 6

¹⁸⁰ *Ibid.* at pp .6, 9 – 15 and 29. See also, Wyndham Forensic Group, Submission to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs *Re the Provisions and Operation of the DNA Identification Act*, 8 April 2010.

The Government of Canada stated:

In order to improve the effective processing of forensic materials and help law enforcement more efficiently tackle crime, the Government will explore options for different delivery models, including potential privatization of the RCMP Forensic Laboratory Services. A new approach should improve the timeliness of processing samples, ensure sound financial administration and increase research and development in forensic science.¹⁸¹

However, representatives from Maxxam Analytics indicated, when they appeared before the committee, that although they were “fan[s] of complementarity and public-private-sector partnerships,” they were of the view that “private enterprise could contribute to the solution” of the backlog, rather than functioning “solely as the solution.”¹⁸² In other words, Maxxam Analytics was not seeking wholesale privatization of forensic laboratory services. After hearing from Maxxam Analytics and other private labs, the committee recommends that Government of Canada seriously explore the possibility of entering into public/private partnerships with qualified and reliable private forensic labs, which would allow these labs to conduct DNA forensic analysis for police agencies and upload DNA samples and profiles to the CSI at the Data Bank. However, we emphasize that appropriate terms, conditions and safeguards should be put into place with respect to such partnerships.

RECOMMENDATION 19

That the Government of Canada explore the possibility of entering into public/private partnerships with qualified and reliable private forensic labs, which would allow such labs to conduct DNA forensic analysis for police agencies and upload DNA samples and profiles to the crime scene index (CSI) at the National DNA Data Bank. However, appropriate terms and conditions, such as independent auditing mechanisms, recognized accreditation, confidentiality agreements, encryption technologies, arrangements ensuring government ownership of the DNA samples, and security clearances for employees should be components of such partnerships.

which contains many of the same suggestions regarding how potential problems associated public/private partnerships in this arena could be overcome.

¹⁸¹ Budget 2010, supra note 175 at p. 126.

¹⁸² Testimony of Wayne Murray, Director, Forensic and DNA Services, Maxxam Analytics, supra note 179 at p. 23.

CREATION OF MISSING PERSONS, UNIDENTIFIED HUMAN REMAINS AND VICTIMS INDICES AT THE NATIONAL DNA DATA BANK

Another important issue raised by witnesses who appeared before us is that Canada currently has no missing persons index (MPI) at the Data Bank to assist law enforcement officials in identifying missing persons. There is also no index containing DNA collected from unknown deceased persons (some of whom cannot be identified because only part of a body may be located). Furthermore, there is also no way for victims to volunteer to keep their DNA profile on file at the Data Bank once they have been excluded as a suspect in relation to a designated offence, to assist the police in investigating linkages between unsolved crimes. This is because, in respect of the DNA of missing persons, unidentified dead persons or unidentified human remains, there is often no crime scene to collect DNA from. Section 5(3) of the *DNA Identification Act* specifies that there must be a link between a designated offence and a DNA sample before that sample can be turned into a profile and uploaded to the CSI. Furthermore, in the case of a victim's DNA, even if there is a link between the sample and a designated offence, section 8.1 of the *DNA Identification Act* specifies that DNA profiles must be removed from the CSI once it has been determined that the DNA sample used to create the profile came from a victim or an eliminated suspect. Accordingly, the DNA of missing people, unidentified human remains and victims cannot be kept in the CSI.

Almost all of the witnesses who appeared before us, but particularly the former Federal Ombudsman for Victims of Crime and representatives from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children), and Ontario's Missing Adults, spoke in favour of creating a missing persons index, an unidentified human remains index, a broader victims index, or some combination of all three indices and housing those indices at the Data Bank. It was acknowledged that such informal indices are maintained at the government forensic labs that process DNA samples, which often store samples and subject them to appropriate DNA analysis, including mitochondrial and Y-STR analysis,¹⁸³ when asked to do so, in the hopes that missing people or unidentified dead people will finally have their

¹⁸³ See the testimony of Amarjit Chahal, Senior Director and Technical Leader, Warnex PRO-DNA Services Inc. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 2, 3rd Session, 40th Parliament 24 and 25 March 2010*, pp. 8 – 9. Mr. Chahal's firm specializes in mitochondrial DNA analysis, and he indicated in his testimony that this technology has developed to the stage where it could be used in contributing to a national missing persons index. It would be particularly useful for creating DNA profiles for unidentified and degraded human remains, given that there are more copies of this type of DNA in human bodies than there are copies of nuclear DNA, and therefore, more chance that useable mitochondrial DNA would be found in such remains, despite their age and/or stage of decomposition.

identities confirmed, bringing closure to their families. However, all witnesses acknowledged how much more effective these indices would be if they were maintained by the Data Bank and if searches could be conducted on a national level.¹⁸⁴

Witnesses recognized that some progress had been made towards the development of such indices at the Data Bank. A summary of information as to what has occurred to date in terms of negotiations between the federal, provincial and territorial governments to create, at minimum, an MPI, was provided in the National DNA Data Bank Advisory Committee's *2008 – 2009 Annual Report*. The Advisory Committee stated:

The Advisory Committee continues to follow the progress of discussions between Public Safety Canada and the Federal, Provincial, Territorial (FPT) Working Group in relation to the establishment of a National Missing Persons Index (MPI) in Canada. This group was created in 2003. In 2005, public consultations took place and three sub-groups were created to study definitions of missing persons, costing issues and a funding formula. In 2006, the Federal Government indicated that it did not support a model whereby the federal government would pay for all MPI related costs. In 2007, representatives from a number of Federal and Provincial agencies met in Ottawa and participated in a process mapping exercise which produced possible model options. There has been very little further progress on the further development of an MPI reported to the Advisory Committee since that time. It is the Committee's understanding that both limited regional forensic laboratory capacity and funding issues are major challenges to the achievement of an agreement among the various jurisdictions involved. It is expected that FPT discussions on this issue will resume after the Parliamentary Committee reports (Senate and House of Commons committees) from the statutory review of the *DNA Identification Act* are published...¹⁸⁵

This perceived lack of progress has caused those who advocate for victims, and particularly for the missing, much frustration. However, we were able to learn, during the course of our hearings, that more progress has been made toward the development of this index than it

¹⁸⁴ Testimony of Steve Sullivan, former Federal Ombudsman for Victims of Crime, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009*, p. 40; testimony of Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime, *supra* note 90 at p. 56; testimony of Sharon Rosenfeldt, President, Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children), *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009*, pp. 58 – 59; and testimony of Lusia Dion, Founder and Director, Ontario's Missing Adults, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 7, 2nd Session, 40th Parliament, 6 and 7 May 2009*, p. 53.

¹⁸⁵ National DNA Data Bank Advisory Committee, *Annual Report, 2008 – 2009*, *supra* note 73 at p. 13.

might, at first, appear, and that the slow progress on this issue is a result of the many challenging jurisdictional, Charter, privacy, logistical and financial issues that must be addressed before such indices could be added to the Data Bank.

With respect to financial issues, we were advised by officials from Public Safety Canada that the federal/provincial and territorial working group had created a costing and implementation plan for a MPI, although not for the other two indices. Costs would differ, depending upon whether a person was classified as missing after 30, 60 or 90 days, with the costs declining the longer it takes for a person to be considered missing. The committee was told that the initial start-up cost for a MPI would be \$10 million, with an ongoing cost of \$3.5 million a year to maintain the index if a person was considered missing after 30 days, \$2.65 million a year if a person was considered missing after 60 days, and \$2 million a year if a person was considered missing after 90 days.¹⁸⁶

With respect to the numerous other challenges that will need to be worked out before an MPI, unidentified human remains index, or a victims index could be established, such concerns include:

- the fact that with respect to an unidentified human remains index or victims index, human remains and crime scene DNA are under the jurisdiction of the provincial coroners. Accordingly, the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime had suggested that it may be necessary to let each province determine its level of involvement with such indices, if they were to be established;
- whether consent would have to be obtained (and from whom) in the case of a dead victim, before the profile could be uploaded to the victims index;
- whether a profile uploaded to the MPI, unidentified human remains index or victims index should be compared only against the crime scene index (CSI) or also against the convicted offenders index (COI). Lusia Dion, from Ontario's Missing Adults, for example, suggested that there should be a firewall between the MPI, in particular, and the COI, while other witnesses suggested that comparisons to the CSI might be even more problematic than comparisons to the COI, because it might lead to implicating the victim in an unsolved crime, rather than merely revealing that a missing person is in jail;

¹⁸⁶ Testimony of Barry MacKillop, Director General, Law Enforcement and Border Services Directorate, Public Safety Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 2*, 3rd Session, 40th Parliament, p. 41.

- how and in what circumstances mitochondrial DNA analysis should be used in relation to these new indices and the already existing indices, given that such DNA is the same between mothers, siblings and their children. This might make mitochondrial DNA useful for the purpose of an MPI or an unidentified human remains index, but difficult to justify using in relation to the CSI or COI;
- how particularized the consent for use of DNA should be (i.e. should people be able to specify that you can use one purpose but not another) and what mechanisms should be provided to allow consent to be withdrawn if people have a change of heart;
- missing persons who are adults and missing persons who are children presumably raise different issues – some adults may, for example, want to go missing; and
- cost and resource implications for RCMP, Ontario and Quebec forensic labs and the Data Bank if these indices are created.¹⁸⁷

While acknowledging the breadth and complexity of the issues that remain to be addressed, our committee believes that such challenges and difficulties can be surmounted, if the will to negotiate and to work towards creative solutions is also present. We are supportive, in principle, of the creation of all three indices at the Data Bank. Having said this, we are of the view that the federal, provincial and territorial governments should first focus their attentions on the creation of an MPI and an unidentified human remains index, given that these indices would be much less expensive to create, and contain many fewer profiles than a victims index, which would presumably contain DNA profiles derived from DNA samples collected from all victims whose DNA was collected from a crime scene, as long as the victims in question consented to keep their DNA profile stored in the Data Bank.

In addition, in order to assure the public, particularly the relatives of the unidentified and the missing, that progress is being made towards the creation of such indices, the committee recommends that the Data Bank include, in its annual reports to Parliament, updates on the progress it has made towards the development of an MPI and an unidentified human remains index at the Data Bank, until such time as both indices are created and established.

¹⁸⁷ Testimony of Richard A Bergman, Chairperson, National DNA Databank Advisory Committee, supra note 80, letter from Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, supra note 95 at pp. 2 -5 and 7 -8; testimony of Lusia Dion, Ontario Missing Adults, supra note 184 at p. 65; testimony of Steve Sullivan, former Federal Ombudsman for Victims of Crime, supra note 184 at p. 46; and testimony of Greg Yost, Counsel, Criminal Law Policy Division, Department of Justice, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue No. 2, 3rd Session, 40th Parliament, 24 and 25 March 2010*, p. 39.

Once these two indices have been established at the Data Bank, the committee believes that the Government of Canada, in conjunction with the provincial and territorial governments, should then consider the feasibility of creating a victims index at the Data Bank, taking into account the costs and challenges that the creation of this particular index might entail, as well as the benefits such an index might provide.

RECOMMENDATION 20

That the Government of Canada reopen discussions, on an urgent basis, with the provinces and territories to further the goal of establishing a missing persons index and an unidentified human remains index at the National DNA Data Bank.

RECOMMENDATION 21

That until such time as a missing persons index and an unidentified human remains index are established at the National DNA Data Bank, the National DNA Data Bank publish, in its annual reports to Parliament, updates regarding what progress has been made, each year, towards the establishment of these indices at the National DNA Data Bank.

RECOMMENDATION 22

That, immediately following the establishment of a missing persons index and an unidentified human remains index at the National DNA Data Bank, the Government of Canada consider the feasibility of a victims index and undertake discussions with the provinces and territories to explore the possibility of establishing such an index at the National DNA Data Bank.

APPENDIX 1 – Designated Offences in the Criminal Code

<p>Original List of designated offences found at section 487.04 of the <i>Criminal Code</i>, as introduced by Bill 104, <i>An act to amend the Criminal Code and the Young Offenders Act (Forensic DNA Analysis)</i>, S.C. 1995, C. 27</p>	<p>List of designated offences found at Section 487.04 of the <i>Criminal Code</i> <u>as of 19 May 2010</u></p>
<p>“designated offence” means</p>	<p>“primary designated offence” means</p>
<p>(a) an offence under any of the following provisions of this Act, namely</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) section 75 (piratical acts), (ii) section 76 (hijacking), (iii) section 77 (endangering safety of aircraft or airport), (iv) section 78.1 (seizing control of ship or fixed platform), (v) paragraph 81(2)(a) (using explosives), (vi) section 151 (sexual interference), (vii) section 152 (invitation to sexual touching), (viii) section 153 (sexual exploitation), (ix) section 155 (incest), (x) subsection 212(4) (offence in relation to juvenile prostitution), (xi) section 220 (causing death by criminal negligence), (xii) section 221 (causing bodily harm by criminal negligence), (xiii) section 231 (murder), (xiv) section 236 (manslaughter), (xv) section 244 (causing bodily harm with intent), (xvi) section 252 (failure to stop at scene of accident), (xvii) section 266 (assault), (xviii) section 267 (assault with a weapon or causing bodily harm), (xix) section 268 (aggravated assault), (xx) section 269 (unlawfully causing bodily harm), (xxi) section 269.1 (torture), (xxii) paragraph 270(1)(a) (assaulting a peace officer), (xxiii) section 271 (sexual assault), 	<p>(a) an offence under any of the following provisions, namely,</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) subsection 212(2.1) (aggravated offence in relation to living on the avails of prostitution of a person under the age of eighteen years), (ii) section 235 (murder), (iii) section 236 (manslaughter), (iv) section 239 (attempt to commit murder), (v) section 244 (discharging firearm with intent), (vi) section 244.1 (causing bodily harm with intent – air gun or pistol), (vi.1) section 244.2 (discharging firearm – recklessness), (vii) paragraph 245(a) (administering noxious thing with intent to endanger life or cause bodily harm), (viii) section 246 (overcoming resistance to commission of offence), (ix) section 267 (assault with a weapon or causing bodily harm), (x) section 268 (aggravated assault), (xi) section 269 (unlawfully causing bodily harm), (xi.1) section 270.01 (assaulting peace officer with weapon or causing bodily harm), (xi.2) section 270.02 (aggravated assault of peace officer), (xii) section 272 (sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm), (xiii) section 273 (aggravated sexual assault),

<p>(xxiv) section 272 (sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm), (xxv) section 273 (aggravated sexual assault), (xxvi) section 279 (kidnapping), (xxvii) section 279.1 (hostage taking), (xxviii) section 344 (robbery), (xxix) subsection 348(1) (breaking and entering with intent, committing offence or breaking out), (xxx) subsection 430(2) (mischief that causes actual danger to life), (xxxi) section 433 (arson - disregard for human life), and (xxxii) section 434.1 (arson - own property),</p>	<p>(xiv) section 279 (kidnapping), (xv) section 344 (robbery), and (xvi) section 346 (extortion),</p> <p>(a.1) an offence under any of the following provisions, namely,</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) section 75 (piratical acts), (i.01) section 76 (hijacking), (i.02) section 77 (endangering safety of aircraft or airport), (i.03) section 78.1 (seizing control of ship or fixed platform), (i.04) subsection 81(1) (using explosives), (i.05) section 83.18 (participation in activity of terrorist group), (i.06) section 83.19 (facilitating terrorist activity), (i.07) section 83.2 (commission of offence for terrorist group), (i.08) section 83.21 (instructing to carry out activity for terrorist group), (i.09) section 83.22 (instructing to carry out terrorist activity), (i.1) section 83.23 (harbouring or concealing), (i.11) section 151 (sexual interference), (ii) section 152 (invitation to sexual touching), (iii) section 153 (sexual exploitation), (iii.1) section 153.1 (sexual exploitation of person with disability), (iv) section 155 (incest), (iv.1) subsection 163.1(2) (making child pornography), (iv.2) subsection 163.1(3) (distribution, etc., of child pornography),
---	--

	<p>(iv.3) subsection 163.1(4) (possession of child pornography),</p> <p>(iv.4) subsection 163.1(4.1) (accessing child pornography),</p> <p>(iv.5) section 172.1 (luring a child),</p> <p>(v) subsection 212(1) (procuring),</p> <p>(v.1) subsection 212(2) (procuring),</p> <p>(v.2) subsection 212(4) (offence – prostitution of person under eighteen),</p> <p>(vi) section 233 (infanticide),</p> <p>(vii) section 271 (sexual assault),</p> <p>(vii.1) section 279.01 (trafficking in persons),</p> <p>(viii) section 279.1 (hostage taking),</p> <p>(ix) paragraph 348(1)(d) (breaking and entering a dwelling-house),</p> <p>(x) section 423.1 (intimidation of a justice system participant or journalist),</p> <p>(xi) section 431 (attack on premises, residence or transport of internationally protected person),</p> <p>(xii) section 431.1 (attack on premises, accommodation or transport of United Nations or associated personnel),</p> <p>(xiii) subsection 431.2(2) (explosive or other lethal device),</p> <p>(xiv) section 467.11 (participation in activities of criminal organization),</p> <p>(xv) section 467.12 (commission of offence for criminal organization), and</p> <p>(xvi) section 467.13 (instructing commission of offence for criminal organization),</p> <p>(xvi.1) to (xx) [Repealed, 2005, c. 25, s. 1]</p>
<p>(b) an offence under any of the following provisions of the Criminal Code, as they read from time to time before July 1, 1990, namely,</p> <p>(i) section 433 (arson), and</p> <p>(ii) section 434 (setting fire to other substance),</p>	<p>(b) an offence under any of the following provisions of the <i>Criminal Code</i>, chapter C-34 of the Revised Statutes of Canada, 1970, as they read from time to time before January 4, 1983, namely,</p> <p>(i) section 144 (rape),</p> <p>(ii) section 146 (sexual intercourse with female under fourteen and between fourteen and sixteen),</p> <p>(iii) section 148 (sexual intercourse with feeble-minded, etc.),</p> <p>(iv) section 149 (indecent assault on female),</p> <p>(v) section 156 (indecent assault on male), and</p> <p>(vi) section 157 (acts of gross indecency),</p>

<p>(c) an offence under the following provision of the Criminal Code, chapter C-34 of the Revised Statutes of Canada, 1970, as it read from time to time before January 1, 1988, namely, paragraph 153(1)(a) (sexual intercourse with stepdaughter, etc.),</p>	<p>(c) an offence under paragraph 153(1)(a) (sexual intercourse with step-daughter, etc.) of the <i>Criminal Code</i>, chapter C-34 of the Revised Statutes of Canada, 1970, as it read from time to time before January 1, 1988,</p> <p>(c.1) an offence under any of the following provisions of the <i>Security of Information Act</i>, namely,</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) section 6 (approaching, entering, etc., a prohibited place), (ii) subsection 20(1) (threats or violence), and (iii) subsection 21(1) (harbouring or concealing), and
<p>(d) an offence under any of the following provisions of the Criminal Code, chapter C-34 of the Revised Statutes of Canada, 1970, as they read from time to time before January 4, 1983, namely,</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) section 144 (rape), (ii) section 146 (sexual intercourse with female under fourteen and between fourteen and sixteen), and (iii) section 148 (sexual intercourse with feeble-minded, etc.), and 	<p>(d) an attempt to commit or, other than for the purposes of subsection 487.05(1), a conspiracy to commit an offence referred to in any of paragraphs (a) to (c);</p>
<p>(e) an attempt to commit an offence referred to in any of paragraphs (a) to (d);</p>	
	<p>“secondary designated offence” means an offence, other than a primary designated offence, that is</p>
	<p>(a) an offence under this Act that may be prosecuted by indictment – or, for section 487.051 to apply, is prosecuted by indictment – for which the maximum punishment is imprisonment for five years or more,</p> <p>(b) an offence under any of the following provisions of the <i>Controlled Drugs and</i></p>

Substances Act that may be prosecuted by indictment – or, for section 487.051 to apply, is prosecuted by indictment – for which the maximum punishment is imprisonment for five years or more:

- (i) section 5 (trafficking in substance and possession for purpose of trafficking),
- (ii) section 6 (importing and exporting), and
- (iii) section 7 (production of substance),

(c) an offence under any of the following provisions of this Act:

- (i) section 145 (escape and being at large without excuse),
- (i.1) section 146 (permitting or assisting escape),
- (i.2) section 147 (rescue or permitting escape),
- (i.3) section 148 (assisting prisoner of war to escape),
- (i.4) subsection 160(3) (bestiality in presence of or by child),
- (ii) section 170 (parent or guardian procuring sexual activity),
- (iii) section 173 (indecent acts),
- (iv) section 252 (failure to stop at scene of accident),
- (v) section 264 (criminal harassment),
- (vi) section 264.1 (uttering threats),
- (vii) section 266 (assault),
- (viii) section 270 (assaulting a peace officer),
- (ix) paragraph 348(1)(e) (breaking and entering a place other than a dwelling-house),
- (x) section 349 (being unlawfully in dwelling-house), and
- (xi) section 423 (intimidation),

(d) an offence under any of the following provisions of the *Criminal Code*, as they read from time to time before July 1, 1990:

- (i) section 433 (arson), and
- (ii) section 434 (setting fire to other substance), and

(e) an attempt to commit or, other than for the purposes of subsection 487.05(1), a conspiracy to commit

- (i) an offence referred to in paragraph (a)

	or (b) – which, for section 487.051 to apply, is prosecuted by indictment, or (ii) an offence referred to in paragraph (c) or (d).
--	--

APPENDIX 2 – RECOMMENDATIONS

<u>RECOMMENDATION 1:</u>	That the <i>Criminal Code</i> be amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any adult who has been convicted in Canada of a designated offence as defined in section 487.04 of the <i>Criminal Code</i> .	p.35
<u>RECOMMENDATION 2:</u>	That the <i>Criminal Code</i> be amended to allow for collection of a DNA sample from an adult convicted of a designated offence in Canada who has not previously been the subject of a post-conviction collection order, but who is still serving a sentence for a designated offence at the time that the <i>Criminal Code</i> amendment outlined in Recommendation 1 comes into force.	p.36
<u>RECOMMENDATION 3:</u>	That the <i>Criminal Code</i> be amended to allow for the collection of a DNA sample from an adult who is a Canadian citizen, or who ordinarily resides in Canada, if he or she is convicted outside of Canada of an offence that, if committed in Canada, would constitute a designated offence, provided that the conviction occurs at any time after the <i>Criminal Code</i> amendment outlined in Recommendation 1 comes into force.	p.36
<u>RECOMMENDATION 4:</u>	That the <i>Criminal Code</i> be amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any young offender convicted in Canada of a designated offence as defined in part (a) of the definition of “primary designated offence” found at section 487.04 of the <i>Criminal Code</i> .	p.44
<u>RECOMMENDATION 5:</u>	In the case of young offenders convicted of primary and secondary designated offences for which a DNA collection order upon conviction is not mandatory, that the <i>Criminal Code</i> be amended to require courts, before issuing a DNA collection order against a young offender convicted of such offences, to determine whether the impact of the collection order on the young offender’s privacy and security of the person would be grossly disproportionate to the public	p.44

	interest in the protection of society and the proper administration of justice.	
<u>RECOMMENDATION 6:</u>	That the National DNA Data Bank publish statistics in its annual reports on the number of DNA samples and profiles, for both adult and young offenders, stored at the National DNA Data Bank, along with reasons for their retention.	p.48
<u>RECOMMENDATION 7:</u>	That the National DNA Data Bank work cooperatively with law enforcement organizations to collect statistics describing the specific nature of the assistance it provides in police investigations through matches to the convicted offenders index (COI), and that the National DNA Data Bank publish these data, including data on exoneration, in its annual reports to Parliament.	p.50
<u>RECOMMENDATION 8:</u>	That the <i>DNA Identification Act</i> be amended to clarify that, in circumstances where there has been a final determination of an accused offender's successful appeal of his or her conviction for a designated offence, no other further opportunities of appeal are available to the Crown or to the accused offender, and the accused offender has no other convictions for designated offences on his or her criminal record, the offender's information should be immediately removed from the convicted offenders index (COI) after the expiry of all appeal periods, and the DNA samples taken from the offender and stored at the National DNA Data Bank should be immediately destroyed.	p.51
<u>RECOMMENDATION 9</u>	That the National DNA Data Bank Advisory Committee conduct a public consultation on the issue of whether or not the loci used by the National DNA Data Bank to create a DNA profile can or should be used to reveal personal characteristics or medical information about individuals, in order to assist police in identifying offenders.	p.53
<u>RECOMMENDATION 10</u>	That the National DNA Data Bank Advisory Committee publish the results of its public consultation, along with a recommendation as to	p.53

	whether or not, in its view, the framework for DNA collection and analysis provided by the <i>DNA Identification Act</i> should, as a consequence, be adjusted, in order to preserve an appropriate balance between the objectives of protecting society and the administration of justice and protecting the privacy of individuals, as outlined in section 4 of the Act.	
<u>RECOMMENDATION 11</u>	That section 3 of the <i>DNA Identification Act</i> be amended to state that the purpose of this Act is to establish a national DNA data bank to assist law enforcement agencies in identifying persons alleged to have committed designated offences, including those committed before the coming into force of this Act, as well as to assist in the exoneration of the innocent.	p.55
<u>RECOMMENDATION 12</u>	That the <i>DNA Identification Act</i> be amended to allow accused persons and their counsel to request and receive, from the National DNA Data Bank for criminal defence purposes, relevant information regarding analyses performed on DNA samples obtained from the accused person in connection with the designated offences with which they have been charged.	p.55
<u>RECOMMENDATION 13</u>	That the <i>DNA Identification Act</i> be amended to require the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to provide offenders whose profiles are stored in the convicted offenders index (COI) with relevant information and the results of analyses that are performed on their bodily samples in accordance with section 10(2) of the Act.	p.56
<u>RECOMMENDATION 14</u>	That the <i>DNA Identification Act</i> be amended to specify that information stored at the National DNA Data Bank can only be shared with governments of foreign states, institutions of these governments, international organizations established by the governments of states, or institutions of these international organizations	p.61

	in accordance with the Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT) in criminal matters signed between Canada and the foreign state or international organization in question, and/or in accordance with section 6(2) of the <i>DNA Identification Act</i> , presuming that it applies.	
<u>RECOMMENDATION 15</u>	That the <i>DNA Identification Act</i> be amended to specify that, in the event that there is no Mutual Legal Assistance Treaty (MLAT) in criminal matters in force between Canada and a government of a foreign state, institution of that government, international organization established by the government of states, or institution of that international organization, information can only be provided to the foreign state or international organization in question for the purpose of investigating an offence alleged to have been committed in a foreign jurisdiction, which, if it had been committed in Canada, would constitute an indictable offence under Canadian law, and/or in accordance with section 6(2) of the <i>DNA Identification Act</i> , presuming that it applies.	p.61
<u>RECOMMENDATION 16</u>	If the <i>Criminal Code</i> is amended to allow for the immediate and automatic collection of a DNA sample from any adult who has been convicted of a designated offence, as well as for the immediate and automatic collection of a DNA sample from young offenders convicted of certain designated offences, the Government of Canada should ensure that sufficient financial resources are made available to the National DNA Data Bank to enable it to process the increased number of samples sent to it so that profiles can be included in the convicted offenders index.	p.66
<u>RECOMMENDATION 17</u>	That the Governments of Canada, Quebec and Ontario should ensure that adequate and sustained funding be made available to the	p.71

	Quebec, Ontario and RCMP forensic labs to enable them to process the increased numbers of DNA samples sent to them as a result of the coming into force of Bill C-13, <i>An Act to amend the Criminal Code, the DNA Identification Act and the National Defence Act</i> , S.C. 2005, c. 25 and Bill C-18, <i>An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification</i> , S.C. 2007, c. 22.	
<u>RECOMMENDATION 18</u>	That the Government of Canada consider negotiating multi-year Biology Casework Analysis Agreements (BCAAs) with Ontario and Quebec, in order to better enable their provincial forensic laboratories to engage in multi-year planning to meet their workload needs in relation to forensic DNA analysis pursuant to the <i>Criminal Code</i> and the <i>DNA Identification Act</i> .	p.71
<u>RECOMMENDATION 19</u>	That the Government of Canada explore the possibility of entering into public/private partnerships with qualified and reliable private forensic labs, which would allow such labs to conduct DNA forensic analysis for police agencies and upload DNA samples and profiles to the crime scene index (CSI) at the National DNA Data Bank. However, appropriate terms and conditions, such as independent auditing mechanisms, recognized accreditation, confidentiality agreements, encryption technologies, arrangements ensuring government ownership of the DNA samples, and security clearances for employees, would have to be components of such partnerships.	p.74
<u>RECOMMENDATION 20</u>	That the Government of Canada reopen discussions, on an urgent basis, with the provinces and territories to further the goal of establishing a missing persons index and an unidentified human remains index at the National DNA Data Bank.	p.79
<u>RECOMMENDATION 21</u>	That until such time as a missing persons index and an unidentified human remains index are established at the National DNA Data Bank, the	p.79

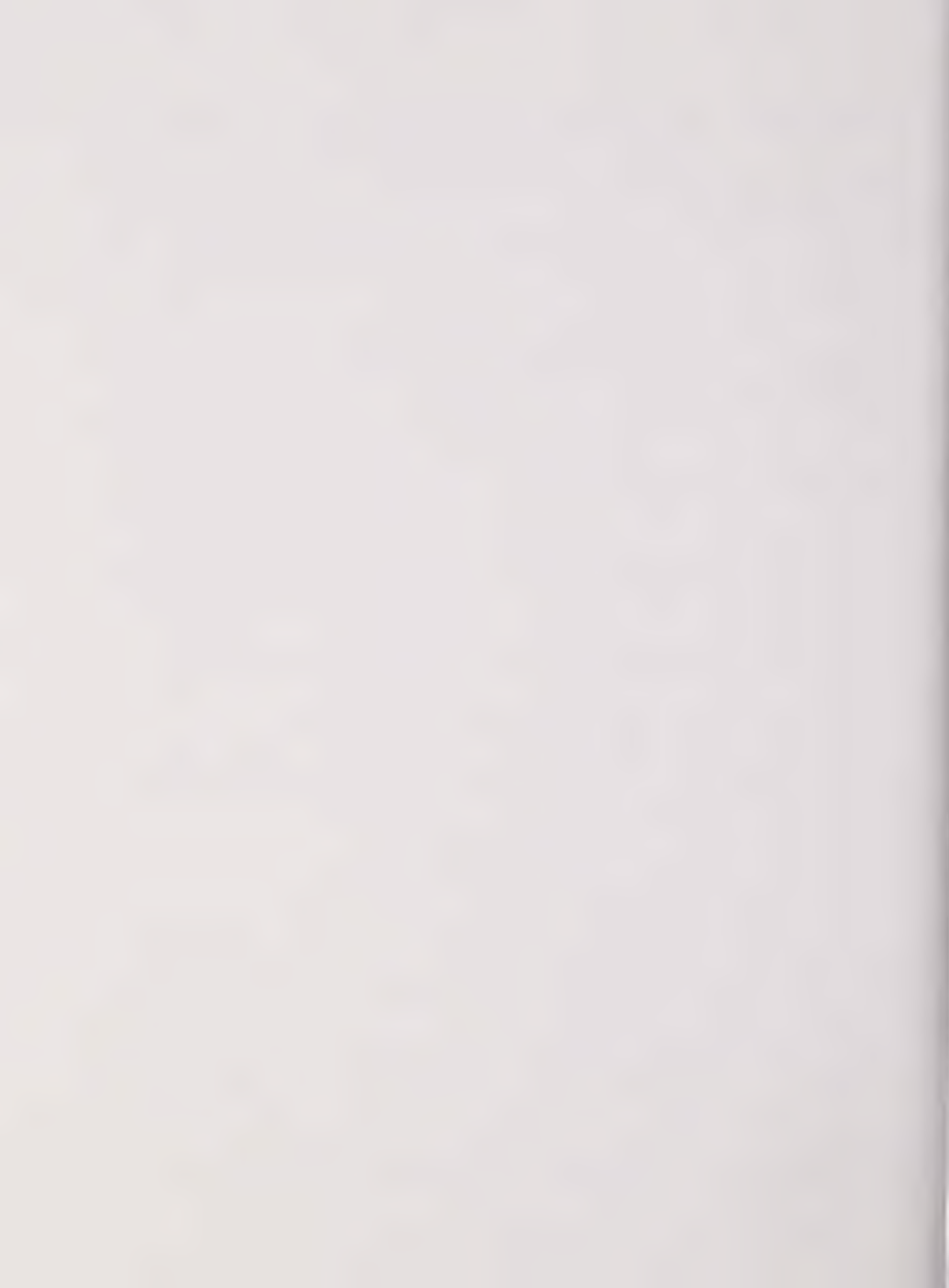
	National DNA Data Bank publish, in its annual reports to Parliament, updates regarding what progress has been made, each year, towards the establishment of these indices at the National DNA Data Bank.	
<u>RECOMMENDATION 22</u>	That, immediately following the establishment of a missing persons index and an unidentified human remains index at the National DNA Data Bank, the Government of Canada consider the feasibility of a victims index and undertake discussions with the provinces and territories to explore the possibility of establishing such an index at the National DNA Data Bank.	p.79

APPENDIX 3 - WITNESS LIST

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE	COMMITTEE ISSUE NO.
40th Parliament 2nd Session			
Royal Canadian Mounted Police	Fourney, Ronald M	2009-03-25, 26	4
Department of Justice Canada	Yost, Greg	2009-03-26	4
Royal Canadian Mounted Police	Derksen, Jennifer	2009-03-26	4
Department of Justice Canada	Bird, David	2009-03-26	4
National DNA Data Bank Advisory Committee	Cory, Peter	2009-04-02	5
National DNA Data Bank Advisory Committee	Bergman, Richard A	2009-04-02	5
Office of the Auditor General of Canada	McRoberts, Hugh	2009-04-22	6
Office of the Auditor General of Canada	Fraser, Sheila	2009-04-22	6
Office of the Auditor General of Canada	Stock, Gordon	2009-04-22	6
Office of the Privacy Commissioner of Canada	Bernier, Chantal	2009-04-22	6
Office of the Privacy Commissioner of Canada	Baggaley, Carman	2009-04-22	6

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE	COMMITTEE ISSUE NO.
Canadian College of Medical Geneticists	Somerville, Martin	2009-05-06	7
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies	Pate, Kim	2009-05-06	7
The John Howard Society of Canada	Jones, Craig	2009-05-06	7
Canadian Resource Centre for Victims of Crime	Illingworth, Heidi	2009-05-07	7
Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime	Taché, Joanne	2009-05-07	7
Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime	Sullivan, Steve	2009-05-07	7
Ontario's Missing Adults	Dion, Lusia	2009-05-07	7
Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children)	Rosenfeldt, Sharon	2009-05-07	7
40th Parliament 3rd Session			
Royal Canadian Mounted Police	Fourney, Ronald M	2010-03-17	1
Royal Canadian Mounted Police	Henschel, Peter	2010-03-17	1
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Laberge, Frédéric	2010-03-18	1
Laboratoire de	Dufour, Bob	2010-03-18	1

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE	COMMITTEE ISSUE NO.
sciences judiciaires et de médecine légale			
Ministry of Community Safety and Correctional Services	Newman, Jonathan	2010-03-18	1
Ministry of Community Safety and Correctional Services	Tessarolo, Anthony	2010-03-18	1
Warnex Pro-DNA Services Inc	Chahal, Amarjit	2010-03-24	2
Maxxam Analytics	Westecott, Martin	2010-03-24	2
Maxxam Analytics	Murray, Wayne	2010-03-24	2
Public Safety Canada	MacKillop, Barry	2010-03-25	2
Department of Justice Canada	Yost, Greg	2010-03-25	2
Criminal Lawyers' Association	Rondinelli, Vincenzo	2010-03-31	3



Senate



CANADA

Sénat

**Protection du public et de la vie
privée, trouver le juste équilibre**
Examen de la
Loi sur l'identification
par les empreintes génétiques

Rapport final

L'honorable Joan Fraser
Présidente

L'honorable John D. Wallace
Vice-président

**Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles**

Juin 2010

This document is available in English



Accessible sur l'internet parlementaire :

<http://www.parl.gc.ca>

(Travaux des comités – Sénat – 40^e législature, 3^e session)

Ce rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne à l'adresse :

www.senate-senat.ca

On peut se procurer la version papier de ce document
en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au
613-990-0088 (sans frais) : 1-800-267-7362) ou à l'adresse

LEG-JUR@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

ORDRE DE RENVOI.....	1
MEMBRES.....	2
INTRODUCTION.....	5
CONTEXTE DE L'EXAMEN.....	9
PORTÉE DE L'ÉTUDE.....	25
TÉMOINS.....	27
OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	27
PRÉOCCUPATIONS DES TÉMOINS RELATIVEMENT AU CODE CRIMINEL	28
CONCLUSIONS DU COMITÉ À PROPOS DES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AU <i>CODE CRIMINEL</i>	33
PRÉOCCUPATIONS DES TÉMOINS ET CONCLUSIONS DU COMITÉ RELATIVEMENT À LA <i>LOI SUR L'IDENTIFICATION PAR LES EMPREINTES GÉNÉTIQUES</i>	48
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES RESSOURCES POUR LA BANQUE NATIONALE DE DONNÉES GÉNÉTIQUES ET LES LABORATOIRES JUDICIAIRES DE LA GRC, DE L'ONTARIO ET DU QUÉBEC	70
CRÉATION D'UN FICHIER DES PERSONNES DISPARUES, DES VICTIMES ET DES RESTES HUMAINS NON IDENTIFIÉS DANS LA BANQUE NATIONALE DE DONNÉES GÉNÉTIQUES.....	82
ANNEXE 1 – Infractions désignées en vertu du Code criminel	89
ANNEXE 2 – RECOMMANDATIONS.....	97
ANNEXE 3 – LISTE DES TÉMOINS	103

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur Carstairs, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénateur Joyal, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les dispositions et l'application de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* (L.C. 1998, ch. 37);

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 octobre 2010 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions pendant les 90 jours suivant le dépôt de son rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gary W. O'Brien

MEMBRES

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

40^E LÉGISLATURE, 3^E SESSION

L'honorable Joan Fraser
présidente

L'honorable John D. Wallace
vice-président

et

Les honorables sénateurs :

W. David Angus,
George Baker, C.P.
Pierre-Hugues Boisvenu
Claude Carignan
Sharon Carstairs, C.P.
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Serge Joyal, C.P.
Daniel Lang
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)
Jean-Claude Rivest
Robert William Runciman
Charlie Watt
* membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude, de temps à autre, au cours de la
3^e session de la 40^e législature :*

Les honorables Nancy Greene Raine, Terry M. Mercer, Dennis Patterson, Maria Chaput,
Richard Neufeld, Dennis Dawson, Robert W. Peterson et Marie-P. Poulin (Charette)

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude, de temps à autre, au cours de la
2^e session de la 40^e législature :*

Les honorables Tommy Banks, Larry W. Campbell et Pierre Claude Nolin

Le comité désire souligner la contribution spéciale et l'excellent travail de M^{me} Jennifer Bird, analyste de la Bibliothèque du Parlement, dans la préparation de ce rapport.

Le comité tient aussi à remercier les personnes suivantes de leurs efforts soutenus dans la préparation de ce rapport :

De la Bibliothèque du Parlement :

Cynthia Kirkby, analyste
Carolina Mingarelli, analyste

De la Direction des comités :

Jessica Richardson, greffière du comité, 2^e session, 40^e législature
Lynn Héroux, adjointe administrative, 2^e session, 40^e législature

Shaila Anwar, greffière du comité, 3^e session, 40^e législature
Tracy Amendola, adjointe administrative, 3^e session, 40^e législature

Du bureau de la présidente du comité :

Céline Éthier, conseillère politique

INTRODUCTION

Le 26 février 2009, le comité a reçu du Sénat¹ un ordre de renvoi relatif à l'étude des dispositions et de l'application de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*². Cet ordre de renvoi a été donné en vertu de l'article 13 de la *Loi*, qui prévoit un examen de cette dernière par un comité parlementaire dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

La *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* (la *Loi*) constituait l'un des deux principaux éléments du projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence³. Lorsqu'elle est entrée en vigueur, le 30 juin 2000⁴, la *Loi* instaurait une banque de données nationale visant à faciliter l'identification judiciaire de personnes en relation à des crimes commis. Elle établissait également le cadre législatif régissant la conservation et, dans certains cas, le prélèvement et la destruction, des profils d'identification génétique⁵ (échantillon d'ADN⁶) et des échantillons biologiques dont ces derniers sont extraits. Le cadre législatif défini par la *Loi* vise à compléter les dispositions du *Code criminel* (le *Code*)⁷ relatives aux prélèvements d'ADN. La modification des dispositions du *Code* relative aux modalités de prélèvement d'ADN, qui donne aux tribunaux le pouvoir d'autoriser le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur les personnes déclarées coupables de certaines « infractions désignées⁸ », constituait le second principal élément du projet de loi C-3.

¹ Voir Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 26 février 2009, p. 285, http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/013db_2009-02-26-F.pdf.

² L.C. 1998, ch. 37.

³ *Ibid.*

⁴ La *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* est entrée en vigueur en deux étapes. Les articles 2, 3 et 12 de la *Loi* sont entrés en vigueur le 8 mai 2000 en vertu d'un *Décret fixant au 8 mai 2000 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi*, SI/2000-37 et le reste des articles (1, 4 à 11 et 13 à 25) sont entrés en vigueur le 30 juin 2000 en vertu d'un *Décret fixant au 30 juin 2000 la date d'entrée en vigueur de certains articles de la Loi*, SI/2000-60.

⁵ L'acide désoxyribonucléique (ADN) est un acide nucléique (une macromolécule) contenu dans les chromosomes de tous les organismes vivants connus, de même que dans certains virus. Il renferme les instructions, ou code génétique, nécessaires au développement de ces organismes ou virus.

⁶ Un profil d'identification génétique est un fichier numérique qui résume de façon synthétique l'information génétique se trouvant sur les chromosomes humains.

⁷ L.R.C. 1985, ch. C-46.

⁸ Ce qui constitue une « infraction désignée » est défini à l'article 487.04 du *Code criminel*.

L'article 13 de la *Loi* prévoit que :

Dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, un comité du Sénat, de la Chambre des communes, ou mixte, désigné ou établi à cette fin procède à un examen des dispositions et de l'application de la présente loi.

Si l'article 13 prévoyait originellement que l'examen de la *Loi* soit entrepris par un comité de la Chambre des communes ou un comité mixte, le projet de loi S-10⁹, entrée en vigueur en 2000, modifie l'article 13 et permet également à un comité sénatorial, s'il est mandaté ou créé à cette fin, de mener à bien cet examen. Cette modification faisait suite aux engagements pris envers le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles par le solliciteur général du Canada lors d'une réunion du comité sur le projet de loi C-3. Le comité a fait au Sénat un rapport sans amendement sur ce projet de loi¹⁰, et ce, malgré certaines réserves de ses membres à l'égard de ce projet de loi, sur la foi d'une lettre à la présidente du comité de l'époque dans laquelle le solliciteur général s'engageait à :

- créer, pour la Banque de données génétiques, un comité consultatif indépendant comptant un représentant du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada;
- remettre le règlement afférent à la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* au Sénat avant sa publication pour commentaires et évaluation;
- faire que le commissaire de la GRC rende compte du fonctionnement de la Banque de données génétiques dans le cadre de son rapport annuel au ministre;
- clarifier dans le règlement que le « profil d'identification génétique » n'est pas un « profil à des fins médicales »; et
- modifier la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* afin de donner au comité du Sénat le même pouvoir de procéder à l'examen quinquennal prévu par l'article 13 de la *Loi* qu'un comité de la Chambre des communes ou qu'un comité mixte¹¹.

Étant donné que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* est entrée en vigueur dans son intégralité le 30 juin 2000, un comité du Sénat, de la Chambre des communes,

⁹ Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel (L.C. 2000, ch. 10).

¹⁰ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Seizième rapport*, 1^{re} session, 36^e législature, 8 décembre 1998,

<http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/lega-f/rep-f/rep16dec98-f.htm>.

ou bien un comité mixte, aurait dû entamer un examen exhaustif des dispositions et de l'application de la *Loi* avant le 30 juin 2005. Malheureusement, aucun examen n'avait été entamé par un comité parlementaire à cette date. Cependant, en février 2009, le Sénat a donné au comité un ordre de renvoi l'autorisant à procéder à un tel examen et, le même mois, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes commençait lui aussi son examen de la *Loi*. Les deux comités se devaient de remettre les résultats de leurs examens de la *Loi* à leur Chambre respective au plus tard le 30 juin 2009. Le comité de la Chambre des communes a consacré à cet examen trois réunions qui se sont tenues entre le 24 février et le 28 avril 2009¹², et a déposé les résultats de son examen à la Chambre des communes en juin 2009¹³. Les principales recommandations faites par le comité de la Chambre des communes dans son rapport sont que :

- la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* et les lois connexes soient modifiées par le gouvernement du Canada, de manière à exiger systématiquement le prélèvement d'échantillons d'ADN dès qu'une personne est reconnue coupable d'une infraction désignée;
- le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec octroient sans délai des fonds supplémentaires aux laboratoires judiciaires de la GRC, du Québec et de l'Ontario;
- le gouvernement du Canada maintienne la Banque nationale de données génétiques et toutes les installations connexes à titre de service public et autorise uniquement le recours aux installations privées en cas de surcharge exceptionnelle;
- le gouvernement du Canada modifie le *Code criminel* de manière à permettre à une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction désignée de fournir volontairement un échantillon d'ADN aux fins d'un test de disculpation; et
- les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de la Justice et de la Sécurité publique s'entendent sur la meilleure façon de procéder pour créer les deux

¹¹ *Ibid.*

¹² Durant son examen quinquennal de la *Loi*, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes a entendu des représentants de la GRC, du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, du ministère de la Justice, de l'Association canadienne des chefs de police, de la Criminal Lawyers' Association, du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale et du Centre des sciences judiciaires. Leurs témoignages peuvent être consultés sur le site Web du comité :

<http://www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeMeetings.aspx?Cmte=SECU&Language=F&Mode=1&Parl=40&Ses=2&Stac=2605846>.

¹³ Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Examen de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009,

<http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/SECU/Reports/RP3994957/securp02/securp02-f.pdf>.

nouveaux fichiers d'empreintes génétiques, à savoir le fichier des personnes disparues et le fichier des victimes¹⁴.

Le gouvernement du Canada a répondu au rapport du comité de la Chambre des communes en déclarant le 19 octobre 2009 que les recommandations qui y étaient formulées étaient « en principe, acceptables pour le gouvernement » et qu'il mènerait « de façon prioritaire, des consultations auprès des provinces, des forces de l'ordre et d'autres intervenants en vue d'obtenir un consensus sur la meilleure façon de procéder¹⁵ ».

Bien qu'il ait tenu plusieurs réunions sur l'examen quinquennal de la *Loi* avant l'échéance du 30 juin 2009 fixée pour le dépôt d'un rapport, le comité était d'avis que des réunions supplémentaires seraient nécessaires afin de se faire une idée juste de tous les enjeux en présence. Compte tenu des progrès scientifiques rapides accomplis en matière d'analyse génétique et des modifications majeures apportées dans le *Code* au cadre de prélèvement des échantillons d'ADN, il serait probablement nécessaire de recommander d'apporter d'importantes modifications à la législation et aux politiques régissant la *Loi* et le *Code*. C'est pourquoi, durant la 2^e session de la 40^e législature, le comité a demandé et obtenu à deux reprises le report de l'échéance fixée pour le dépôt de son rapport au Sénat¹⁶. Malheureusement, le comité a dû accorder la priorité à des projets de loi du gouvernement et n'a pas été en mesure d'achever son examen avant le terme de la 2^e session de la 40^e législature. Le comité, ne souhaitant pas laisser cet important examen inachevé, a demandé et obtenu, dès le début de la 3^e session de la 40^e législature, un nouvel ordre de renvoi du Sénat l'autorisant à continuer son étude. Ce dernier stipule que le comité doit déposer au Sénat son rapport final sur l'examen de la loi au plus tard le 28 octobre 2010¹⁷. Le présent rapport contient les résultats de notre examen des dispositions et de l'application de la *Loi*, de même que nos recommandations à leur égard.

¹⁴ *Ibid.* Veuillez noter que les recommandations ont été ici simplifiées. Le texte intégral des recommandations formulées par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes peut être consulté aux p. 13 et 14 de son rapport.

¹⁵ Réponse du gouvernement au Deuxième rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale, *Examen de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, 2^e session, 40^e législature, 19 octobre 2009, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4144321&Mode=1&Parl=40&Ses=2&Language=F>.

¹⁶ Voir Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009, p. 1263, http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/048db_2009-06-18-F.pdf, et Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 9 décembre 2009, p. 1947 et 1948, http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/079db_2009-12-09-F.pdf.

¹⁷ Voir Sénat, *Débats*, 3^e session, 40^e législature, 16 mars 2010, p. 100 et 101, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/006db_2010-03-16-F.pdf.

CONTEXTE DE L'EXAMEN

Il est impossible de comprendre pleinement les faits et les recommandations présentés dans ce rapport sans connaître la façon dont le régime de justice pénale canadien encadrant les analyses génétiques a évolué avec le temps. C'est pourquoi cette première section vise à décrire brièvement le processus actuellement utilisé pour établir des profils génétiques. On y présente également : l'utilisation des échantillons d'ADN prélevés sur des personnes dans le cadre d'une enquête criminelle comme éléments de preuve avant l'adoption de la *Loi*; le régime législatif établi par cette loi, dont est issue, entre autres choses, la Banque nationale de données génétiques; ainsi que les principales modifications apportées, au cours des dernières années, à la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, au *Code criminel* et à la *Loi sur la défense nationale*¹⁸ en ce qui a trait au prélèvement et à l'analyse d'échantillons d'ADN. Finalement, cette section présente les nouvelles méthodes ou types d'analyse génétique médico-légale qui commencent à être utilisés au Canada et à l'étranger.

Au cours des années 1980, lorsque les techniques d'identification par des empreintes génétiques ont commencé à être disponibles, les responsables de l'application de la loi, les procureurs de la Couronne et les autres acteurs du système judiciaire canadien ont rapidement compris le potentiel de ces techniques d'identification judiciaire. On ne pourra jamais assez souligner l'importance de cette technique comme moyen de différencier ou de distinguer une personne d'une autre. Aucune autre technique d'identification judiciaire (empreintes digitales, traces d'outils, traces de pneu, analyses balistiques, etc.) n'est aussi efficace lorsqu'il s'agit de disculper un suspect ou de fournir une preuve concluante de culpabilité. Comme l'a très bien expliqué la National Academy of Sciences des États-Unis dans son rapport de février 2009 intitulé *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward* :

L'empreinte génétique est désormais universellement reconnue comme l'étalon au regard duquel toutes les autres techniques d'identification judiciaire sont jugées. Ce statut est dû à sa fiabilité et au fait que, en l'absence de fraude ou d'erreur d'étiquetage ou de manipulation, les probabilités d'un résultat faussement positif sont quantifiables et souvent minuscules¹⁹.

¹⁸ L.R.C. 1985, ch. N-5.

¹⁹ National Academy of Sciences, *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward*, National Academies Press, Washington, D.C., 2009, p. 130. [traduction]

La raison pour laquelle l'analyse génétique est un outil d'identification aussi efficace est que, bien que l'information génétique contenue dans les génomes humains de deux individus soit quasi identique, les différences entre leurs patrimoines génétiques sont suffisantes pour les distinguer. En fait, on pense actuellement que, sauf dans le cas de jumeaux identiques, il n'existe pas deux personnes ayant le même ADN.

A. Processus actuellement utilisé pour établir des profils génétiques

Le prélèvement de l'ADN aux fins d'une analyse médico-légale s'effectue dans un premier temps au moyen d'un échantillon de substance corporelle prélevé sur l'individu en question. Il peut s'agir :

- de cheveux ou de poils comportant la gaine épithéliale;
- de cellules épithéliales recueillies par écouvillonnage des lèvres, de la langue ou de l'intérieur des joues; et
- de sang obtenu au moyen d'une piqûre à la surface de la peau avec une lancette stérilisée²⁰.

Une fois prélevé, l'échantillon est séquencé dans un laboratoire médico-légal par des techniciens qualifiés. Ces techniciens ne séquencent pas l'intégralité du génome (patrimoine génétique complet réparti sur les 23 paires de chromosomes), mais seulement un petit nombre de séquences précises connues pour présenter un taux élevé de variabilité d'un individu à l'autre. Ces séquences sont appelées microsatellites²¹. Les microsatellites présentent, dans le cadre des analyses génétiques médico-légales, différents avantages tels que leur grande variabilité dans la population humaine, le fait que leur variation puisse être déterminée en mesurant leur longueur, et que même un petit fragment d'ADN peut suffire pour une analyse²².

²⁰ Voir l'article 487.06(1) du *Code criminel*.

²¹ Les microsatellites sont des séquences répétitives de seulement trois ou quatre paires de bases (deux nucléotides ou molécules qui, lorsqu'elles sont combinées, constituent les briques de l'ADN qui se trouvent sur l'un des deux brins complémentaires et sont unies par des liaisons hydrogènes). Les microsatellites peuvent se retrouver jusqu'à une douzaine de fois dans une molécule d'ADN.

²² Parce que ces échantillons sont courts, les techniciens recourent à une autre technique, appelée réaction en chaîne de la polymérase (RCP), afin d'augmenter la taille de l'échantillon et d'en faciliter l'analyse. Pour en savoir plus sur les microsatellites et l'établissement d'empreintes génétiques par la technique RCP, voir Thomas Curran, *L'analyse génétique en criminalistique : Technologie et application*, BP-443F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, septembre 1997, <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp443-f.pdf>.

Un profil génétique est établi en résumant de façon numérique l'information contenue dans les marqueurs de microsatellites prélevés en 13 loci (locus : emplacement spécifique d'un gène ou d'une séquence d'ADN sur un chromosome), de même qu'un marqueur génétique qui différencie les chromosomes X et Y. En utilisant 13 microsatellites, plus un identifiant pour le sexe, par profil génétique, la possibilité de concordance entre les profils de deux individus pris au hasard est estimée de l'ordre de une pour des milliards, voire pour des billions²³.

B. Projet de loi C-104, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les jeunes contrevenants (analyse génétique à des fins médico-légales)

C'est en 1988 qu'a été utilisée pour la première fois au Canada une preuve génétique médico-légale dans le cadre d'une poursuite criminelle. À l'époque, le Canada ne s'était pas encore doté d'une législation régissant le prélèvement d'échantillons de tissus à cet effet, et ce, avec ou sans le consentement de l'accusé. Les preuves génétiques étant de plus en plus souvent utilisées par les tribunaux canadiens, des accusés commencèrent à contester l'admissibilité de telles preuves en cour du fait que le prélèvement d'un échantillon génétique constituait une atteinte à leurs droits au regard des articles 7 et 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*)²⁴, tout particulièrement lorsqu'il était démontré que ces échantillons avaient été prélevés sans leur consentement. Les tribunaux, à leur tour, commencèrent à juger une telle preuve inadmissible en l'absence de cadre législatif garantissant les droits de l'accusé²⁵.

En réponse à ces jugements, le Parlement a adopté, en 1995, le projet de loi C-104, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les jeunes contrevenants (analyse génétique à des fins médico-légales)²⁶. Cette loi a modifié le *Code* afin de permettre aux tribunaux d'autoriser le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les adultes et les adolescents soupçonnés d'avoir

²³ Voir John Butler, « Background Information », *Short Tandem Repeat DNA Internet DataBase (STRBase)*, *STR Training Materials*, National Institutes of Science and Technology (États-Unis), <http://www.cstl.nist.gov/strbase/training.htm>.

²⁴ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11. L'article 7 de la *Charte* garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de chacun, tandis que l'article 8 de la *Charte* garantit le droit à la protection contre les perquisitions ou les saisies abusives.

²⁵ Voir, par exemple, *R. c. Borden*, [1994] 3 R.C.S. 145 et *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607, deux causes dans lesquelles la Cour suprême du Canada a jugé que l'identification génétique était inadmissible en cour parce que les substances corporelles avaient été saisies par la police sans le consentement de l'accusé et sans autorisation préalable d'un tribunal. Dans le cas *Stillman* en particulier, la Cour a jugé que le prélèvement de substances corporelles ne pouvait se justifier comme fouille accessoire à une arrestation et constituait une violation des articles 7 et 8 de la *Charte*.

²⁶ L.C. 1995, ch. 27. La version de ce projet de loi ayant reçu la sanction royale peut être consultée à : http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/351/Government/c-104/c-104_4/c-104_4.pdf.

participé à une infraction désignée. En vertu du cadre législatif établi par le projet de loi C-104, les juges des cours provinciales avaient le pouvoir de délivrer un mandat autorisant un agent de la paix à procéder, ou faire procéder sous son autorité, au prélèvement d'un échantillon d'une substance corporelle pour analyse génétique. Pour délivrer ce mandat, le juge devait avoir des motifs raisonnables de croire : qu'une infraction désignée aux termes de l'article 487.04 du *Code* avait été perpétrée; qu'une substance corporelle trouvée sur le lieu du crime, sur la victime, ou sur toute autre personne ou chose liée à la perpétration de l'infraction, pouvait constituer une preuve du lien existant entre la personne sur lequel l'échantillon a été prélevé et l'infraction; et que la délivrance de ce mandat servirait au mieux l'administration de la justice (article 487.05 du *Code*).

Quant à ce qui constituait une « infraction désignée » au regard de laquelle un mandat de prélèvement d'ADN pouvait être délivré, l'article 487.04 du *Code*, tel qu'originellement adopté, le limitait à 37 infractions ayant entraîné des sévices physiques ou sexuels graves pour lesquelles une preuve génétique pourrait s'avérer utile.

Afin de garantir le respect de la vie privée de l'accusé, le projet de loi C-104 modifiait également le *Code* afin de restreindre l'utilisation des échantillons prélevés. Le projet de loi comportait, par exemple, des dispositions précisant que la preuve génétique médico-légale obtenue par analyse des substances corporelles ne pouvait être utilisée que dans le cadre d'une enquête sur une infraction désignée. Les échantillons devaient être détruits s'il était établi que la personne sur laquelle avaient été prélevées ces substances n'était pas celle qui avait perpétré l'infraction. Cependant, un juge pouvait ordonner la rétention de ces substances et des résultats de leur analyse pour toute durée qu'il estimait justifiée s'il était raisonnable de croire qu'ils puissent être utilisés lors d'une enquête ou d'une poursuite relative à une autre infraction désignée.

C. Projet de loi C-3, Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence

Une fois le projet de loi C-104 adopté, le solliciteur général du Canada alors en poste, l'honorable Herb Gray, a entrepris une consultation publique sur la création d'une banque nationale de données génétiques qui faciliterait les enquêtes sur les crimes sans suspect ou les

infractions non résolues lorsqu'une preuve génétique relative à l'auteur était encore disponible²⁷. Au terme de cette consultation, le projet de loi C-3, relatif à la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, a été déposé le 25 septembre 1997 au Parlement²⁸. Comme il est indiqué dans la présentation de ce rapport, le projet de loi C-3 avait deux objets distincts. Premièrement, instaurer la Banque nationale de données génétiques (« la Banque ») et le cadre législatif régissant la conservation, le prélèvement et la destruction des échantillons d'ADN et des profils génétiques conservés dans la Banque de données génétiques (*Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*). Deuxièmement, modifier le *Code criminel* afin d'étendre les pouvoirs des tribunaux en matière de prélèvement d'échantillons biologiques sur des personnes qui ont déjà été déclarées coupables d'infractions désignées. Cette nouvelle législation était rétroactive et s'appliquait aux infractions désignées commises avant son entrée en vigueur.

D. Cadre législatif établi par la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*

En vertu du cadre défini par la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, le ministre de la Sécurité publique (anciennement solliciteur général) doit établir, à des fins d'identification des criminels, la Banque nationale de données génétiques qui est administrée par le commissaire de la Gendarmerie royale canadienne (GRC)²⁹. La Banque est composée de deux fichiers : le fichier de criminalistique qui contient les profils d'identification génétique établis à partir des substances corporelles trouvées sur les lieux où une infraction désignée³⁰ semble avoir été commise, ou bien encore sur le corps ou à l'intérieur de la victime ou de toute autre personne ou chose liée à la perpétration de l'infraction³¹, et un fichier des condamnés qui contient les profils d'identification génétique établis à partir des échantillons prélevés sur des personnes déclarées coupables d'une infraction désignée avec leur consentement ou en vertu de

²⁷ Voir *Création d'une banque nationale de données génétiques – Document de consultation*, http://ww2.ps-sp.gc.ca/Publications/Policing/199601_f.pdf, et *Sommaire des consultations*, http://ww2.ps-sp.gc.ca/Publications/Policing/199611_f.pdf.

²⁸ La version du projet de loi C-3, *Loi concernant l'identification par les empreintes génétiques et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, précité, note 2, ayant reçu la sanction royale peut être consultée à : http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/361/Government/C-3/C-3_4/C-3_4.pdf.

²⁹ Voir le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*. Pour ce qui est des fonctions du commissaire au regard de la *Loi*, le paragraphe 5(2) précise que le commissaire peut déléguer tout ou partie de ces dernières à un tiers.

³⁰ Comme indiqué précédemment, ce qui constitue une infraction désignée est défini à l'article 487.04 du *Code criminel*.

³¹ Voir le paragraphe 5(3) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

l'ordonnance d'un tribunal³². Le commissaire de la GRC a le mandat de recevoir les échantillons et les profils d'identification génétique devant être conservés dans la Banque. Une fois reçus, les nouveaux profils établis sont comparés avec ceux déjà conservés dans la Banque, et toute éventuelle correspondance, ainsi que les renseignements relatifs au(x) crime(s) et/ou au(x) contrevenant(s) au(x)quel(s) le nouveau profil a été associé³³, sont communiqués au laboratoire ou à l'organisme d'application de la loi concerné.

Les correspondances peuvent être établies de deux façons. Premièrement, les nouveaux profils génétiques inclus dans le fichier de criminalistique sont comparés avec les profils provenant d'autres lieux de crime. Des correspondances peuvent permettre d'établir des liens entre différentes infractions, et aider les enquêteurs à résoudre des crimes. Deuxièmement, les nouveaux profils génétiques du fichier de criminalistique sont comparés avec ceux du fichier des condamnés pour vérifier si un de ces contrevenants peut être lié à ce nouveau crime. C'est à cette étape qu'intervient le second élément du projet de loi C-3, qui permet le prélèvement d'ADN sur un contrevenant déclaré coupable, car, faute d'un mécanisme permettant de garantir que des échantillons d'ADN sont légalement prélevés sur les contrevenants aux fins de comparaison, la Banque se révélerait beaucoup moins utile pour la résolution des crimes.

Les renseignements relatifs aux correspondances sont alors mis à la disposition des organismes qui ont accès à la base de données des casiers judiciaires administrée par la GRC³⁴. La comparaison de données et le partage d'informations avec des organismes gouvernementaux étrangers ou des organisations internationales sont également permis par la *Loi*, pourvu qu'ait été signée entre le gouvernement canadien et le gouvernement étranger une entente spécifiant que les informations communiquées ne peuvent être utilisées qu'« aux seules fins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle »³⁵. Toute communication ou toute utilisation des profils génétiques et des renseignements connexes autre que celles définies par les dispositions de la *Loi* est interdite³⁶.

Normalement, l'information contenue dans le fichier des condamnés y est conservée pour une période indéterminée sous réserve des dispositions de la *Loi sur le casier judiciaire*³⁷. Cette

³² Voir le paragraphe 5(4) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³³ Voir le paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³⁴ Voir le paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³⁵ Voir le paragraphe 6(3) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³⁶ Voir le paragraphe 6(7) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³⁷ Voir le paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

information doit cependant être rendue inaccessible si un contrevenant déclaré coupable est finalement acquitté. De même, cette information doit être rendue inaccessible un an après une absolution inconditionnelle, ou trois ans après une absolution conditionnelle, à moins que l'intéressé n'ait entre-temps été de nouveau déclaré coupable³⁸. Ainsi, les profils génétiques relatifs à des adultes déclarés coupables demeurent accessibles, sauf lorsque l'intéressé bénéficie d'une réhabilitation. Une disposition distincte du projet de loi C-3 régit le retrait des données génétiques relatives aux contrevenants adolescents³⁹.

Le commissaire doit conserver « en lieu sûr » les échantillons de substances corporelles reçus en vertu du *Code criminel* et jugés utiles à des fins d'analyse génétique, tout autre échantillon devant être détruit « sans délai »⁴⁰. Le commissaire dispose également du pouvoir d'ordonner une nouvelle analyse génétique d'échantillons conservés si cela est justifié par « des progrès techniques importants »⁴¹. Les échantillons biologiques conservés ne peuvent être utilisés ou transmis aux seules fins des analyses génétiques médico-légales⁴². Le commissaire peut également accorder l'accès aux substances corporelles à des tiers, afin d'en assurer la conservation, et détruire les échantillons qui ne sont plus nécessaires à des analyses génétiques⁴³. Le commissaire est tenu de détruire les substances corporelles lorsque l'intéressé fait l'objet d'un acquittement ou d'une absolution, et les échantillons prélevés sur des personnes ayant bénéficié d'une réhabilitation doivent être conservés à part et ne plus être utilisés pour des analyses génétiques⁴⁴.

Toute utilisation des échantillons biologiques ou toute communication des analyses génétiques à des fins autres que celles définies par la *Loi* est passible, en cas d'infraction criminelle, d'un emprisonnement maximal de deux ans, et, en cas d'infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 2 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces deux peines⁴⁵.

Un Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques (« Comité consultatif ») a été créé afin de conseiller le commissaire sur les questions relatives à la création

³⁸ Voir le paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

³⁹ Voir l'article 9.1 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴⁰ Voir le paragraphe 10(1) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴¹ Voir le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴² Voir le paragraphe 10(5) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴³ Voir les paragraphes 10(4) et (6) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴⁴ Voir les paragraphes 10(7) et (8) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁴⁵ Voir l'article 11 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

et au fonctionnement de la Banque⁴⁶. Ce comité compte un représentant du Commissariat à la protection de la vie privée, et jusqu'à six autres membres représentant notamment les milieux policier, juridique, scientifique et universitaire. Le commissaire de la GRC, en sa qualité d'administrateur officiel de la Banque, doit, par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique, remettre au Parlement un rapport annuel sur le fonctionnement de la Banque⁴⁷. La *Loi* contient enfin des dispositions relatives à son examen par le Parlement qui sont le fondement de son présent examen par le comité⁴⁸.

E. Modifications apportées au *Code criminel* par le projet de loi C-3

Le projet de loi C-3, en plus d'instaurer la Banque nationale de données génétiques, apportait d'importantes modifications aux dispositions du *Code* traitant des analyses génétiques médico-légales. Ces modifications avaient pour objet de simplifier le processus de délivrance des mandats de prélèvement d'ADN en y ajoutant une série de formulaires devant être utilisés pour obtenir ou délivrer des mandats et des ordonnances, ainsi que pour faire rapport au tribunal sur leur exécution. Le projet de loi C-3 modifiait également l'article 487.04 du *Code* relativement à ce qui constituait une infraction désignée pour laquelle les tribunaux pouvaient ordonner le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur un individu. Pour la première fois, ces infractions étaient divisées en deux catégories, à savoir les infractions primaires, au nombre de 30, et les infractions secondaires, au nombre de 27.

La distinction entre infractions désignées primaires et secondaires établie par le projet de loi C-3 n'avait pas de répercussion sur l'article 487.05 du *Code*, qui donne aux policiers la possibilité d'obtenir d'un tribunal le mandat de prélever de l'ADN sur des personnes suspectées d'avoir commis une infraction désignée. Cependant, cette distinction avait des répercussions sur un nouvel article du *Code* ajouté par le projet de loi C-3, qui donne aux tribunaux le pouvoir d'ordonner un prélèvement d'ADN sur les personnes déclarées coupables d'une infraction désignée (article 487.051 du *Code*). Ces échantillons sont transformés en profils génétiques à la Banque, puis conservés dans le fichier des condamnés créé en vertu de la *Loi*. Les infractions désignées comme primaires consistaient principalement en des infractions à caractère violent ou sexuel, qui impliquent souvent la transmission de substances corporelles pouvant être utilisées pour identifier l'auteur au moyen d'une analyse génétique. Les infractions désignées comme

⁴⁶ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques – Règlement, DORS/2000-181.

⁴⁷ Voir l'article 13.1 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

secondaires, qui sont moins souvent associés à des pertes ou échanges de substances corporelles, semblaient donc moins propices à l'utilisation du profil génétique du contrevenant comme preuve probante.

L'article 487.051 du *Code* définissait également des critères permettant aux tribunaux de décider s'ils devaient ou non rendre une ordonnance de prélèvement d'ADN sur les personnes déclarées coupables d'infractions désignées. Dans le cas d'une infraction primaire, le tribunal avait généralement l'obligation d'ordonner un prélèvement au moment de la déclaration de culpabilité, à moins que le contrevenant ne l'eut convaincu que l'ordonnance aurait pu avoir, sur sa vie privée et la sécurité de sa personne, un effet « nettement démesuré » par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice. Par contre, dans le cas d'une infraction désignée secondaire, le tribunal avait le pouvoir de rendre une telle ordonnance s'il était convaincu qu'un prélèvement était nécessaire, dans l'intérêt de l'administration de la justice, après avoir examiné la nature et les circonstances de l'infraction, le casier judiciaire du contrevenant et les répercussions que pouvait avoir une telle ordonnance sur la vie privée et la sécurité de ce dernier. Le tribunal était également obligé, dans le cas d'une infraction désignée secondaire, de donner les motifs pour lesquels l'ordonnance avait été rendue.

Une fois rendue l'ordonnance de prélèvement d'ADN sur une personne déclarée coupable, l'article 487.071(3) exige que l'échantillon, ainsi qu'une copie de l'ordonnance rendue par le juge, soient envoyés au commissaire de la GRC. En vertu du paragraphe 5.1(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, il incombe au commissaire de s'assurer qu'un profil génétique soit établi à partir de l'échantillon et ajouté au fichier des condamnés, à moins, bien sûr, que le contrevenant ne soit déjà dans le fichier⁴⁹. Dans le cas du fichier de criminalistique, par contre, il n'existe aucune obligation pour les agents d'application de la loi d'envoyer les échantillons d'ADN prélevés sur les lieux de crime ou les profils générés à partir de ces échantillons à la Banque. C'est aux autorités provinciales compétentes qu'il incombe de décider si ces profils et échantillons doivent être fournis à la Banque et si les profils génétiques doivent être ajoutés au fichier de criminalistique.

En modifiant le *Code* afin de permettre aux tribunaux de rendre une ordonnance autorisant le prélèvement d'ADN sur des personnes déclarées coupables, le projet de loi C-3 faisait également en sorte que ces dispositions s'appliquent de façon rétroactive. En vertu du

⁴⁸ Voir l'article 13 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

nouvel article 487.052, les tribunaux pouvaient ordonner le prélèvement d'échantillons en vue d'établir un profil génétique sur des personnes déclarées coupables d'infractions désignées avant que la *Loi* n'entre en vigueur (30 juin 2000) ⁵⁰. Le procureur devait déposer une demande d'ordonnance auprès du tribunal qui devait fonder son jugement sur les mêmes critères que ceux utilisés pour les déclarations de culpabilité prononcées pour une infraction désignée secondaire. Le projet de loi C-3 ajoutait également au *Code* l'article 487.055 relatif aux dispositions de l'article 487.052. L'article permettait aux tribunaux d'ordonner le prélèvement d'échantillons de substances corporelles aux fins d'une analyse génétique sur certains contrevenants déclarés coupables avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-3. Une telle ordonnance pouvait être rendue, sur demande *ex parte* (sans préavis), à l'égard de quiconque a été déclaré délinquant dangereux, a été déclaré coupable de meurtre ou d'une des infractions sexuelles indiquées et purge une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans, ou a été déclaré coupable d'homicide involontaire et, à la date de la demande, purge une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans⁵¹.

F. Projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel; projet de loi C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale; et projet de loi C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques

Le Parlement a adopté, après les projets de loi C-104 et C-3, trois autres projets de loi qui ont considérablement élargi la portée du cadre de prélèvement et de conservation des échantillons d'ADN défini par le *Code criminel* et la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*. Le premier de ces projets a été le projet de loi S-10, Loi modifiant la Loi sur la

⁴⁹ Voir le paragraphe 487.071(2) du *Code criminel*.

⁵⁰ Comme dans le cas d'un prélèvement effectué en vertu de l'article 487.051 du *Code*, l'article 487.054 permettait tant au contrevenant qu'au procureur d'en appeler de l'ordonnance rendue en vertu de l'article 487.052 du *Code*. L'article 487.052 a été abrogé par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, du projet de loi C-18, mais son effet rétroactif a été maintenu en vertu de modifications apportées à l'article 487.051 du *Code criminel* et à l'article 196.14 de la *Loi sur la défense nationale*, qui permettent de rendre des ordonnances de prélèvement pour des infractions commises à n'importe quel moment, même avant le 30 juin 2000. Les modifications apportées au *Code criminel* par le projet de loi C-18 sont examinées plus en détail dans une autre section de ce rapport.

⁵¹ La définition d'« infraction sexuelle » incluait les agressions sexuelles ainsi que la plupart des infractions sexuelles visant des enfants, de même que les infractions sexuelles existant antérieurement (celles figurant dans les versions précédentes du *Code*). Pour décider s'il doit rendre une ordonnance de prélèvement en vertu de l'art. 487.055 du *Code*, le juge doit prendre en compte les mêmes facteurs que dans le cas d'une ordonnance rendue après la perpétration d'une infraction secondaire définie au par. 487.051(3) du *Code*. Les contrevenants libérés sous condition doivent faire l'objet d'une sommation exigeant qu'ils se soumettent au prélèvement de substances corporelles; s'ils ne se présentent pas, un mandat d'arrestation peut être délivré pour l'application de la loi.

défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel⁵². Le projet de loi S-10 avait pour principal objet d'appliquer les modifications apportées au *Code* par les projets de loi C-104 et C-3 aux personnes déclarées coupables d'infractions désignées par les juges militaires des cours martiales en vertu du Code de discipline militaire⁵³.

Les deuxième et troisième projets de loi à être adoptés ont été le C-13, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale⁵⁴, et le C-18, Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques⁵⁵. Les deux sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Les projets de loi C-13 et C-18 étendaient la portée des dispositions rétroactives figurant à l'article 487.055 du *Code*. Ils instaurent également une nouvelle catégorie d'infractions primaires dites obligatoires (qui se trouvent désormais à l'alinéa *a*) de la définition d'« infraction désignée primaire », à l'article 487.04 du *Code*) de même qu'une nouvelle catégorie d'infractions secondaires dites génériques. Dans le cas des quelques infractions qui se retrouvent désormais dans la catégorie des infractions primaires dites obligatoires, les tribunaux n'ont plus la discrétion de rendre ou non une ordonnance de prélèvement d'ADN pour les personnes déclarées coupables d'une telle infraction (voir la version actuelle du paragraphe 487.051(1) du *Code*). Pour ce qui est des infractions secondaires dites génériques, plutôt que d'être définies par renvoi au numéro d'article de l'infraction dans le *Code*, comme le sont encore la plupart des infractions désignées primaires et secondaires, ces nouvelles infractions secondaires sont définies par la durée maximale de la peine qui peut être infligée à une personne déclarée coupable d'une telle infraction. Par l'addition, de ces infractions secondaires dites génériques à l'article 487.04 du *Code*, s'ajoutaient

⁵² L.C. 2000, ch. 10. Le projet de loi S-10 a reçu la sanction royale le 29 juin 2000. La version du projet de loi S-10 ayant reçu la sanction royale peut être consultée à :

http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/362/Private/S-10/S-10_4/S-10_4.pdf.

⁵³ Le Code de discipline militaire se trouve à la partie III de la *Loi sur la défense nationale*. Il précise entre autres les personnes qui y sont assujetties ainsi que les infractions en vertu desquelles elles peuvent être accusées.

⁵⁴ L.C. 2005, ch. 25. Pour un examen plus détaillé du projet de loi C-13, voir Robin MacKay, *Projet de loi C-13 : Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale*, LS-490F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 9 novembre 2004, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/38/1/c13-f.pdf>. La version du projet de loi C-13 ayant reçu la sanction royale peut être consultée à :

http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/381/Government/C-13/C-13_4/C-13_4.PDF.

⁵⁵ L.C. 2007, ch. 22. Pour un examen plus détaillé du projet de loi C-18, voir Robin MacKay, *Projet de loi C-18 : Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques*, LS-545F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 11 janvier 2007, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/39/1/c18-f.pdf>. La version du projet de loi C-18 ayant reçu la sanction royale peut être consultée à :

http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-18/C-18_4/C-18_4.PDF.

au nombre d'infractions désignées secondaires toutes les infractions définies en vertu du *Code* et de certaines dispositions de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*⁵⁶, passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus et pouvant être poursuivies par voie de mise en accusation. Enfin, les projets de loi C-13 et C-18 ont modifié les articles 487.051 et 487.055 du *Code* de façon à ce qu'un tribunal puisse ordonner qu'une personne faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux se soumette à un prélèvement d'ADN. La *Loi sur la défense nationale* a aussi été modifiée pour que les modifications apportées au *Code* s'appliquent également aux infractions prévues au Code de discipline militaire.

G. Ajouts à la liste des infractions désignées depuis l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18 et nouvelles technologies d'identification judiciaire par l'ADN

Depuis l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18, l'adoption d'autres lois a contribué à allonger la liste des infractions primaires et secondaires mentionnées à l'article 487.04 du *Code*. Par exemple, le projet de loi C-2, Loi sur la lutte contre les crimes violents⁵⁷, qui est entré en vigueur dans son intégralité le 2 juillet 2008, a créé une nouvelle infraction⁵⁸ primaire pour laquelle les tribunaux sont tenus de rendre une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de la condamnation (alinéa 487.04a)). De même, le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et protection des personnes associées au système judiciaire)⁵⁹, en vigueur depuis le 2 octobre 2009, a ajouté trois nouvelles infractions⁶⁰ à la définition d'infraction désignée primaire qui se trouve à l'article 487.04. En outre, le projet de loi S-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois⁶¹, qui propose des

⁵⁶ L.C. 1996, ch. 19.

⁵⁷ L.C. 2008, ch. 6. Version du projet de loi ayant reçu la sanction royale, http://www2.parl.gc.ca/housepublications/publication.aspx?Language=F&Parl=39&Ses=2&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-2_4.

⁵⁸ La nouvelle infraction ajoutée à la définition d'infraction primaire au sens de l'alinéa 487.04a) du *Code* en vertu du projet de loi C-2 se trouve à l'article 244 du *Code* (décharger une arme à feu avec une intention particulière).

⁵⁹ L.C. 2009, ch. 22.

http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Parl=40&Ses=2&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-14_4.

⁶⁰ Les nouvelles infractions ajoutées à la définition d'infraction primaire au sens de l'alinéa 487.04a) du *Code* en vertu du projet de loi C-14 se trouvent aux articles 244.2 (décharger une arme à feu avec insouciance), 270.01 (agression armée ou infliction de lésions corporelles — agent de la paix) et 270.02 (voies de fait graves — agent de la paix) du *Code*.

⁶¹ Le projet de loi S-2 a franchi l'étape de la troisième lecture par le Sénat le 11 mai 2010, et celle de la première lecture par la Chambre des communes le 26 mai 2010. On peut le consulter à : http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Government/S-2/S-2_1/S-2_1.PDF.

changements au système d'enregistrement des délinquants sexuels⁶², ajoutera, s'il est promulgué dans sa forme actuelle, plusieurs autres infractions aux définitions d'infraction primaire et d'infraction secondaire de l'article 487.04 du *Code*. Il permettra également de changer la désignation de certaines infractions aujourd'hui secondaires en infractions primaires.

Comme on vient de l'expliquer, le cadre législatif régissant le prélèvement d'échantillons d'ADN sur des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction désignée et les personnes reconnues coupables de telles infractions a évolué considérablement en ampleur et en particularités depuis l'adoption de la première loi sur le prélèvement d'échantillons d'ADN à des fins pénales. Si l'on examine les lois adoptées depuis l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18, et au moins un des projets de loi déposés au Parlement (projet de loi S-2), il semble que cette évolution se poursuivra.

Le nombre d'infractions répondant à la catégorie des infractions désignées s'est accru de manière exponentielle depuis la mise en place du cadre législatif. Actuellement, un tribunal peut délivrer un mandat autorisant le prélèvement d'un échantillon d'ADN si une personne est soupçonnée d'avoir commis n'importe laquelle des quelque 265 infractions désignées⁶³ mentionnées à l'article 487.04 du *Code*. Le tribunal doit également ordonner qu'un délinquant se soumette au prélèvement d'un échantillon d'ADN s'il a été reconnu coupable de l'une des 19 infractions primaires pour lesquelles une telle ordonnance est obligatoire au moment de la condamnation. Le tribunal peut également ordonner le prélèvement d'un échantillon d'ADN au moment de la condamnation d'une personne reconnue coupable de l'une des 246 autres infractions.

Compte tenu de l'ampleur qu'a pris le régime de prélèvement d'échantillons d'ADN à des fins pénales depuis 1995, on peut se demander si l'élargissement de ce régime mine les ressources de l'appareil de justice pénale. Il est essentiel de répondre à cette question, car on prévoit que les pressions visant à élargir le cadre du prélèvement des échantillons d'ADN et à augmenter le nombre et les types de profils génétiques dans la Banque s'accroîtront vraisemblablement dans l'avenir. Cela est d'autant plus probable que l'analyse génétique comme

⁶² Sénat, *Débats*, 3^e session, 40^e législature, 29 mars 2010, p. 198,

http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-F/pdf/012db_2010-03-29-F.pdf.

⁶³ Ce nombre est tiré du *Rapport annuel 2008-2009* de la Banque nationale de données génétiques, p. 6.

http://nddb-Banque de données génétiques.org/francais/train/docs/Annual_2008-2009_f.pdf. Le rapport précise par ailleurs que la plupart de ces nouvelles infractions ont été ajoutées depuis 2008. Avant 2008, on ne dénombrait que 59 infractions désignées : 38 primaires et 21 secondaires.

outil médico-légal se révèle particulièrement utile pour les corps policiers et les tribunaux. D'autres pays prélèvent d'ailleurs des échantillons d'ADN auprès d'une plus vaste étendue de personnes que le Canada. Par exemple, le Royaume-Uni⁶⁴ et certains États américains⁶⁵ ont adopté des lois qui autorisent le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation d'une personne. De même, dans nombre d'autres États américains, toute personne reconnue coupable d'un acte délictueux grave (une infraction qui prévoit une peine de plus d'un an d'emprisonnement)⁶⁶ doit automatiquement se soumettre au prélèvement d'un échantillon d'ADN.

Depuis l'adoption de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, en 2000, les techniques d'analyse médico-légale ont progressé considérablement. En conséquence, il est probable qu'on voudra élargir la portée du régime de prélèvement des échantillons d'ADN et augmenter le volume de profils génétiques conservés dans la Banque. À cet égard, il peut être utile de mentionner qu'en 1995, des laboratoires judiciaires du Canada utilisaient un type d'analyse appelée polymorphisme de restriction (RFLP), fondée sur des fragments d'ADN plus longs que ce qu'on utilise avec la méthode PCR-STR actuelle. Avec la technique RFLP, on devait disposer d'échantillons d'ADN non dégradés beaucoup plus importants pour obtenir un résultat scientifiquement valable⁶⁷. En outre, à l'époque, on utilisait moins de 13 loci de chromosomes pour créer un profil génétique⁶⁸; les résultats étaient donc moins précis

⁶⁴ Pour obtenir un bref aperçu de l'évolution du système de prélèvement des empreintes génétiques à des fins pénales au Royaume-Uni, voir le site Internet GeneWatch (Royaume-Uni), <http://www.genewatch.org/sub-537968>. Soulignons cependant que le gouvernement du Royaume-Uni envisage de modifier sa politique générale qui prévoit la conservation indéfinie des empreintes digitales, des échantillons d'ADN et des profils génétiques de toutes les personnes arrêtées en Angleterre et dans le Pays de Galles, dans la foulée de l'arrêt *S. et Marper c. Royaume-Uni* prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme le 4 décembre 2008, [2008] ECHR 1581. La Cour a en effet conclu que la politique générale du gouvernement du Royaume-Uni contrevenait à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit à la vie privée. De mai à août 2009, le Home Office a mené des consultations sur un projet de système de conservation des empreintes digitales et des échantillons et profils d'ADN, et en novembre 2009, l'ancien secrétaire d'État au Home Office, Alan Johnson, a publié les propositions du gouvernement à cet égard. Des renseignements sur les consultations et les propositions du gouvernement du Royaume-Uni se trouvent à <http://www.statewatch.org/news/2009/may/uk-ho-dna-consult.pdf>, <http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2009/DEP2009-2788.pdf> et, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091016095602/http://nds.coi.gov.uk/content/detail.aspx?NewsAreaId=2&ReleaseID=408478&SubjectId=2>.

⁶⁵ Depuis août 2008, 13 États autorisent le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les personnes en état d'arrestation : l'Alaska, l'Arizona, la Californie, le Kansas, la Louisiane, le Maryland, le Minnesota, le Nouveau-Mexique, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Tennessee, le Texas et la Virginie. Voir US Department of Justice, Office of the Inspector General, Audit Division, *Audit of the Convicted Offender DNA Backlog Reduction Program*, mars 2009, p. vii, <http://www.justice.gov/oig/reports/OJP/a0923/final.pdf>.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁷ Thomas Curran, *L'analyse génétique en criminalistique : Technologie et application*, précité, note 22, p. 16.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 23.

qu'aujourd'hui et on courait un plus grand risque d'établir une correspondance faussement positive entre les profils de deux personnes différentes, en particulier si elles étaient parentes à un certain degré⁶⁹. En 1998, lorsque la *Loi* a reçu la sanction royale, les laboratoires judiciaires canadiens commençaient tout juste à utiliser la méthode PCR-STR⁷⁰. De nos jours, cette technique est la norme. De nouveaux types d'analyses commencent par ailleurs à faire leurs preuves dans d'autres contextes judiciaires et dans d'autres compétences. En voici quelques-uns :

- Création d'un profil génétique à partir de 16 plutôt que de 13 loci, ce qui permettrait de distinguer deux personnes encore plus clairement qu'à partir du profil actuel de 13 loci;
- Analyses génétiques médico-légales à partir de mini-STR et de polymorphismes de nucléotide simple (PNS). Ces analyses sont basées sur de très petits segments d'ADN et sont très utiles pour identifier des personnes à partir d'échantillons extrêmement fragmentaires de matériel génétique prélevés, par exemple, lors d'explosions, d'incendies ou de catastrophes naturelles;
- Analyse Y-STR, une technique qui se concentre uniquement sur l'ADN du chromosome Y. Étant donné que l'ADN du chromosome Y est peu appelé à changer ou à muter, il est très semblable chez les hommes qui sont de proches parents, le chromosome Y étant transmis par le père. L'analyse Y-STR peut donc être très utile pour identifier une personne disparue, s'il s'agit d'un homme et si on dispose d'un échantillon de l'ADN d'un homme de sa famille;
- Analyse de l'ADN mitochondrial. Cet ADN se trouve à l'extérieur du noyau des cellules et se transmet par la mère. Il est identique chez la mère et l'enfant, ainsi que chez les frères et sœurs ayant la même mère. Parce qu'il existe de nombreuses copies de l'ADN mitochondrial dans chaque cellule (alors qu'il n'y a qu'un seul noyau par cellule), cet ADN peut être très utile pour identifier des restes humains anciens ou dégradés. Cette technique permet également d'identifier des personnes lorsqu'on ne dispose que d'une tige de cheveu, sans la racine, puisque l'ADN mitochondrial se trouve dans la tige des cheveux, ce qui n'est pas le cas de l'ADN nucléaire; et
- Recherche par liens parentaux ou analyse de la parenté. Ces techniques font appel à la comparaison d'échantillons d'ADN prélevés sur des lieux de crime avec les profils génétiques de condamnés enregistrés dans la banque de données. Les correspondances partielles (quelques-unes des informations tirées des 13 loci sont identiques, mais pas toutes) sont transmises aux responsables de l'application de la

⁶⁹ Il est important de mentionner que même si la Banque de données génétiques utilise 13 loci pour créer un profil, dans les dossiers opérationnels, les laboratoires utilisent encore 9 loci. Témoignage de Ron Fourney, directeur, Services nationaux et de recherche, GRC, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 4, 2^e session, 40^e législature, 25 et 26 mars 2009, p. 21.

⁷⁰ Thomas Curran, *L'analyse génétique en criminalistique : Technologie et application*, précité, note 22, p. 12.

loi⁷¹. La correspondance partielle révèle que la personne qui a laissé son empreinte génétique sur les lieux du crime est un proche parent d'un contrevenant dont le profil génétique est stocké dans la banque de données et devient ainsi un autre moyen pour les enquêteurs d'identifier des sujets d'intérêt ou des suspects susceptibles d'avoir laissé leur empreinte génétique sur les lieux d'un crime⁷².

Il se peut que les laboratoires judiciaires aient déjà recours à certaines de ces techniques pour aider les policiers à faire progresser leurs enquêtes, à défaut de disposer d'autres éléments de preuve⁷³, voire pour fournir des preuves à des procès criminels⁷⁴, mais aucune n'est encore utilisée au Canada pour créer des profils génétiques destinés à la Banque. Par ailleurs, la *Loi* interdit de communiquer les résultats de correspondances partielles aux responsables de l'application de la loi. L'article 6 de la *Loi* dispose que la Banque peut communiquer un profil et les renseignements connexes seulement si le profil contenu dans la Banque et celui créé à partir de l'échantillon envoyé par la police présentent une correspondance exacte, ou s'il est impossible d'écarter la possibilité d'une correspondance en raison de limites techniques empêchant d'établir un profil complet à partir de l'échantillon reçu⁷⁵. Toutefois, le Comité consultatif a indiqué dans son dernier rapport annuel qu'il serait utile pour la Banque de disposer de certaines des nouvelles techniques d'analyse, si les mesures de sécurité nécessaires étaient instaurées⁷⁶.

⁷¹ Certains États américains, dont le Colorado et la Californie, permettent à leurs bases de données génétiques de transmettre les résultats de correspondances partielles aux responsables de l'application de la loi, alors que d'autres, dont le Maryland, l'interdisent. La banque nationale de données génétiques du Royaume-Uni transmet les résultats de correspondances partielles aux autorités policières pour un nombre limité de crimes graves.

⁷² Pour plus d'information sur ces quatre nouvelles techniques, voir Amelia Bellamy-Royds et Sonya Norris, *Avancées de l'analyse génétique en criminalistique : Dimension internationale et conséquences pour le Canada*, PRB 08-29F, Service d'information et de recherche parlementaires, 3 mars 2009, <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0829-f.pdf>.

Voir aussi le témoignage de Ron Fournay, précité, note 69.

⁷³ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, mai 2009, p. 19-23, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/dnaac-adnec/annurp/annurp-0809-fra.pdf>.

⁷⁴ Voir, par exemple, *R. c. Woodcock*, [2006] O.J. n° 5185 (C.S.J. Ont.). Dans cette affaire, la Cour de justice supérieure de l'Ontario a déterminé que l'ADN mitochondrial était recevable, mais qu'il n'avait pas permis de prouver irréfutablement que l'empreinte génétique prélevée sur les lieux du crime était celle de l'accusé.

⁷⁵ Voir les alinéas 6(1)c) et 6(1)d) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

⁷⁶ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 19-23.

PORTÉE DE L'ÉTUDE

Le fait que le Parlement continue d'alimenter la liste des infractions désignées au sens de l'article 487.04 du *Code* en y ajoutant des infractions de types variés, combiné à l'augmentation constante du nombre de profils génétiques versés chaque année à la Banque⁷⁷, semble indiquer que les autorités policières et autres intervenants de l'appareil judiciaire considèrent la preuve médico-légale et la Banque comme des outils fiables et utiles. Cependant, la croissance exponentielle du nombre d'infractions désignées signifie sans aucun doute plus de travail et de pression pour les ressources suivantes :

- les tribunaux, qui doivent décider d'émettre ou non des ordonnances de prélèvement;
- les policiers et les procureurs de la Couronne, qui doivent demander ces ordonnances;
- les laboratoires judiciaires, qui analysent les échantillons d'ADN prélevés pour le fichier de criminalistique; et
- la Banque, qui crée les profils génétiques versés au fichier des condamnés.

Ces pressions, combinées au fait que nombre des témoins ont indiqué que le cadre législatif s'appliquant au prélèvement d'ADN devrait être élargi pour favoriser le recours à certaines des nouvelles technologies d'analyse génétique médico-légale, ont influé sur la démarche du comité dans son étude. Le comité est d'avis qu'une étude exhaustive s'impose et qu'elle ne doit pas se limiter à une simple revue des dispositions et de l'application d'une loi. L'examen des rouages de la *Loi* doit nécessairement englober l'ensemble de l'appareil de justice pénale ainsi que le cadre du prélèvement des échantillons d'ADN. Procéder autrement serait d'adopter une approche obtuse qui ne permettrait pas au comité de saisir pleinement la mesure dans laquelle l'appareil de justice pénale a besoin de la preuve génétique ainsi que l'impact cumulatif du cadre législatif tant sur le système que sur les personnes visées. Par conséquent, pour les besoins du présent examen, le comité a étudié le cadre global du prélèvement

⁷⁷ À titre d'exemple, en 2007, la Banque de données génétiques a versé 17 194 profils au fichier des condamnés. Voir Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 10, http://www.nddb-bndg.org/francais/train/docs/Annual_2007-2008_f.pdf. En 2009, après l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18, la Banque de données génétiques a reçu 34 000 échantillons pour le fichier des condamnés. Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 63, p. 7.

d'échantillons d'ADN sur des suspects et sur les personnes reconnues coupables d'infractions désignées. De plus, dans son analyse du contexte législatif, le comité a décidé d'adopter le point de vue de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Rodgers*⁷⁸. Dans cette affaire, la juge Charron, écrivant au nom de la majorité, déclarait :

Nul doute que la preuve génétique a révolutionné le déroulement de l'enquête et de la poursuite dans le cas de nombreux crimes. Elle a non seulement permis d'identifier et de poursuivre de nombreux criminels dangereux, mais aussi de disculper bon nombre de personnes soupçonnées ou déclarées coupables à tort. On ne saurait trop insister sur l'importance de cette percée médicolégale pour l'administration de la justice. On ne peut non plus faire abstraction des graves répercussions de la saisie et de l'utilisation d'échantillons d'ADN par l'État sur la protection de la vie privée et sur la sécurité de la personne. Un juste équilibre doit être établi entre ces intérêts opposés, compte tenu des paramètres constitutionnels⁷⁹ [...]

⁷⁸ 2006 CSC 16.

⁷⁹ *Ibid.*, par. 4.

TÉMOINS

Le comité a rencontré pour son étude des représentants de la Banque nationale de données génétiques, du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, de la GRC, du ministère de la Justice Canada, du Bureau du vérificateur général du Canada, du Commissariat à la vie privée du Canada, du ministère de la Sécurité publique Canada, du Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, de Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children), du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, de La Société John Howard du Canada, du Collège canadien de généticiens médicaux, de l'Ontario's Missing Adults, des Services des sciences judiciaires et de l'identité de la GRC, du Centre des sciences judiciaires de l'Ontario, du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, de Maxxam Analytique, de Warnex Services PRO-AND et de la Criminal Lawyers' Association. Le comité a par ailleurs reçu des mémoires de la société Wyndham Forensic Group Inc., ainsi que de Dominique Robert et Martin Dufresne, professeurs de criminologie à l'Université d'Ottawa.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

L'analyse génétique et la capacité de faire correspondre des empreintes génétiques laissées sur des lieux de crime ou le profil d'un délinquant reconnu coupable avec une trace incriminée sont des outils extrêmement précieux pour les enquêtes et les poursuites criminelles, la protection de la société et la disculpation de personnes innocentes. Cet important principe doit guider l'interprétation du présent rapport dans son intégralité, qu'il s'agisse des préoccupations exprimées par les témoins ou des conclusions du comité en ce qui a trait au cadre du prélèvement et de l'analyse des échantillons d'ADN. Le comité veut exprimer sa gratitude à tous ceux qui jouent un rôle dans le fonctionnement efficace et efficient du système de prélèvement des échantillons d'ADN et des fonctions d'analyse, et ce, malgré des conditions ou circonstances de travail difficiles.

PRÉOCCUPATIONS DES TÉMOINS RELATIVEMENT AU CODE CRIMINEL

Aucun des témoins ayant comparu devant le comité n'a indiqué qu'il était problématique d'appliquer l'article 487.05 du *Code*, en vertu duquel les responsables de l'application de la loi doivent obtenir un mandat avant de demander à une personne soupçonnée d'avoir participé à une infraction désignée de se soumettre au prélèvement d'un échantillon d'ADN. Toutefois, plusieurs témoins, notamment des représentants de la GRC, du ministère de la Justice et du Comité consultatif de la Banque de données génétiques (le Comité consultatif), ont mentionné que le régime instauré aux termes de l'article 487.051 du *Code*, qui exige une ordonnance du tribunal avant le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur une personne reconnue coupable d'une infraction désignée, était lourd du point de vue administratif et qu'il pourrait être amélioré. Voici ce qu'a mentionné Richard A. Bergman, président du Comité consultatif, lors de sa comparution le 2 avril 2009:

Notre régime canadien de prélèvement après la condamnation pénale est complexe et pose un défi considérable aux juges et aux poursuivants au moment de la condamnation, ainsi qu'à la police qui doit effectuer ensuite un prélèvement biologique sur la personne du condamné⁸⁰.

En ce qui a trait au cadre législatif actuel régissant l'obtention d'échantillons d'ADN sur les personnes reconnues coupables d'infractions désignées, les témoins ont relevé les problèmes suivants :

- les juges refusent parfois d'émettre des ordonnances pour des infractions primaires, même lorsqu'ils sont tenus de le faire (par. 487.051(1))⁸¹;
- dans le cas des infractions secondaires « génériques » définies selon la durée de la peine (voir la définition d'« infraction secondaire » aux alinéas 487.04a) et b) du *Code*), une ordonnance de prélèvement ne peut être rendue que si la Couronne procède par mise en accusation. Parfois, la Couronne procède par déclaration de culpabilité par procédure sommaire et le juge rend alors une ordonnance erronée⁸²;

⁸⁰ Témoignage de Richard A. Bergman, président du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 5, 2^e session, 40^e législature, 1^{er} et 2 avril 2009, p. 9.

⁸¹ Témoignage de David Bird, avocat, Services juridiques - GRC, ministère de la Justice, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 4, 2^e session, 40^e législature, 25 et 26 mars 2009, p. 68.

⁸² Témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 4, 2^e session, 40^e législature, 25 et 26 mars 2009, p. 69.

- en vertu de l'article 487.057 du *Code*, les responsables de l'application de la loi doivent aviser le tribunal lorsque l'ordonnance a été exécutée; (Les représentants du ministère de la Justice ont mentionné au comité, dans leur témoignage, que cette disposition ne semblait pas très utile⁸³.);
- l'ordonnance de prélèvement après la condamnation⁸⁴ n'autorise de prélever que le nombre d'échantillons requis pour l'analyse médico-légale plutôt que le nombre d'échantillons nécessaires pour constituer un échantillon adéquat. Par conséquent, si les échantillons prélevés initialement sont rejetés, la Couronne doit demander une nouvelle ordonnance avant que l'on puisse prélever un nouvel échantillon⁸⁵;
- les ordonnances de prélèvement d'ADN ne peuvent pas toujours être exécutées sur-le-champ, au tribunal, au moment de la condamnation, alors elles sont souvent émises ultérieurement, à l'audience de détermination de la peine ou plus tard⁸⁶. Si les ressources policières d'une collectivité sont limitées, le juge ordonnera à la personne de se présenter au service de police pour une date précise afin de fournir l'échantillon. Retarder le prélèvement de l'échantillon peut empêcher les policiers de retrouver le délinquant afin d'exécuter l'ordonnance. Ce dernier peut également être transféré à l'extérieur du territoire de compétence et la police peut alors ne plus être en mesure de vérifier que l'ordonnance a été confiée à l'autorité compétente pour être exécutée⁸⁷;
- si les renseignements inscrits dans les formules soumises au tribunal contiennent des erreurs au moment où le juge émet l'ordonnance, la Banque de données génétiques doit retourner l'ordonnance erronée et les policiers doivent demander aux procureurs d'obtenir une ordonnance corrigée, ou demander un avis juridique pour déterminer si l'infraction en question est véritablement une infraction désignée et, par conséquent, si l'échantillon peut être versé au fichier des condamnés⁸⁸; et

⁸³ *Ibid.*, p. 66-67.

⁸⁴ Le libellé des ordonnances se trouve dans les formules 5.03 à 5.061, partie XXVIII du *Code criminel*.

⁸⁵ Témoignage de la caporale Jennifer Derksen, analyste des politiques, Politiques opérationnelles et conformité, Services de police communautaires, contractuels et autochtones, GRC, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 4, 2^e session, 40^e législature, 25 et 26 mars 2009, p. 63.

⁸⁶ Voir les par. 487.053(1) et (2) du *Code criminel*.

⁸⁷ Témoignage de David Bird, avocat, Services juridiques – GRC, ministère de la Justice, précité, note 81, p. 59, et lettre de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, à Jessica Richardson, ancienne greffière du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 8 juin 2009, p. 1.

⁸⁸ Voir les articles 5.1 et 5.2 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, l'article 2.2 du *Règlement sur l'identification par les empreintes génétiques*, DORS:2000-300, le par. 487.091(1) du *Code criminel* et la lettre de Greg Yost, *ibid.*

- il y a dédoublement d'efforts chez les juges, qui doivent décider d'émettre ou non une ordonnance de prélèvement d'ADN dans tous les cas, même si une personne a déjà été reconnue coupable d'une infraction désignée et que son ADN est déjà dans la banque de données⁸⁹.

Des témoins ont proposé diverses façons de modifier le *Code* pour simplifier et alléger, du point de vue administratif, le régime de prélèvement d'échantillons d'ADN après la condamnation. Par exemple :

- des représentants de la GRC et de groupes de victimes ont proposé de modifier le *Code* de sorte que quiconque est légalement détenu et accusé d'un acte criminel doit se soumettre au prélèvement d'un échantillon d'ADN, à l'instar des empreintes digitales en vertu de la *Loi*⁹⁰;
- des membres du Comité consultatif ont proposé de modifier le *Code* pour permettre le prélèvement d'échantillons sur des délinquants adultes qui, au moment de leur arrestation, sont accusés d'une ou de plusieurs infractions primaires au sens de l'article 487.04⁹¹, ou encore pour permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN sur toute personne reconnue coupable d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04, sans qu'il ne soit nécessaire de demander une ordonnance du tribunal⁹²;
- des représentants du ministère de la Justice ont proposé de simplifier le classement des infractions primaires et secondaires de sorte qu'au lieu d'énumérer les infractions primaires par nom et numéro d'article dans les définitions prévues à l'article 487.04 du *Code*, on emploie un système de classement général fondé sur la durée de la peine⁹³ (p. ex. définir une infraction primaire en vertu du *Code* en tant qu'infraction pour laquelle la peine maximale est au moins 10 ans d'emprisonnement, et une infraction secondaire comme un acte criminel ou une

⁸⁹ Voir les articles 487.051 et 487.071 du *Code criminel* et le témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 86.

⁹⁰ S.R.C. 1985, ch. I-1. Voir le témoignage de la caporale Jennifer Derksen, analyste des politiques, Politiques opérationnelles et conformité, Services de police communautaires, contractuels et autochtones, GRC, précité, note 82, p. 63, et le témoignage de Heidi Illingworth, directrice exécutive, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 66.

⁹¹ Témoignage de Richard A. Bergman, président, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 80, p. 9-10.

⁹² Témoignage de l'honorable Peter Cory, membre, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 5, 2^e session, 40^e législature, 1^{er} et 2 avril 2009, p. 13.

⁹³ C'est déjà le cas pour certaines infractions secondaires mentionnées aux alinéas a) et b) de la définition d'« infraction secondaire », article 487.04 du *Code criminel*.

infraction pour laquelle la Couronne peut procéder par mise en accusation ou par un mode semblable)⁹⁴;

- la Commissaire à la vie privée du Canada a proposé de s'en tenir à modifier le *Code* pour permettre le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN sur toute personne reconnue coupable de l'une des 19 infractions primaires définies à l'alinéa a) de la définition d'infraction primaire (c'est-à-dire éliminer l'exigence pour le tribunal de rendre une ordonnance déjà obligatoire, pour ces 19 infractions)⁹⁵;
- les représentants du ministère de la Justice ont par ailleurs recommandé que l'échantillon soit prélevé au moment de la condamnation plutôt qu'à une date ultérieure, que l'échantillon soit prélevé en vertu d'une ordonnance du tribunal ou automatiquement⁹⁶; et
- les représentants du ministère de la Justice ont également proposé de modifier le *Code* pour que, si un échantillon de l'ADN d'un délinquant n'est pas prélevé avant l'échéance fixée par le tribunal dans l'ordonnance, on puisse le faire à l'établissement de détention en tout temps avant la fin de la sentence, sans que les policiers n'aient à demander une nouvelle ordonnance⁹⁷.

Il convient de souligner, cependant, que ce ne sont pas tous les témoins qui ont comparu devant le comité n'étaient pas tous d'avis que les dispositions actuelles du *Code* concernant le prélèvement d'échantillons après la condamnation sont problématiques. Plusieurs, dont des représentants de la Criminal Lawyers' Association, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, de La Société John Howard du Canada et du Commissariat à la vie privée du Canada, se sont plutôt dits perplexes devant le fait que dans certaines circonstances, il devient obligatoire d'émettre une ordonnance de prélèvement d'ADN au moment de la condamnation. À leur avis, il vaudrait mieux non seulement limiter le nombre d'infractions pour lesquelles un échantillon d'ADN est prélevé, mais aussi préserver la prérogative des tribunaux de décider d'émettre une ordonnance lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction

⁹⁴ Témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 91.

⁹⁵ Dans une lettre en date du 16 juin 2009 de Jennifer Stoddart, commissaire à la vie privée du Canada, adressée à l'honorable Joan Fraser, présidente, et à l'honorable Pierre Claude Nolin, ancien vice-président du comité, la commissaire a mentionné : « L'élimination plus poussée du pouvoir discrétionnaire judiciaire qu'entraînerait la fourniture obligatoire d'échantillons nous inquiéterait davantage », car cela « empêcherait un juge de déterminer, au cas par cas, si l'atteinte à la vie privée est proportionnelle à l'avantage découlant de l'ajout du nom d'une personne à la Banque de données génétiques », p. 10.

⁹⁶ Témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 91.

⁹⁷ Témoignage de David Bird, avocat, Services juridiques – GRC, ministère de la Justice, précité, note 81, p. 79.

désignée⁹⁸. Des représentants du Commissariat à la protection de la vie privée ont bien résumé les principales préoccupations de ce groupe de témoins en ces termes :

Nous avons clairement progressé depuis la première justification de ne prélever que les échantillons liés à des infractions violentes et des infractions de nature sexuelle susceptibles de laisser des substances corporelles à ce qui est en train de devenir un registre national d'un nombre croissant de condamnés [...] nous serions préoccupés par l'élargissement accru de la liste des infractions désignées. À notre avis, la prise d'échantillons par la force s'avère fondamentalement envahissante et devient injustifiée dans le cas d'infractions moins graves⁹⁹.

⁹⁸ Témoignage de Vincenzo Rondinelli, avocat, Criminal Lawyers' Association, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 3, 3^e session, 40^e législature, 31 mars 2010, p. 12; témoignage de Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 8; témoignage de Craig Jones, directeur exécutif, La Société John Howard du Canada, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 12.

⁹⁹ Lettre de Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, à l'honorable Joan Fraser, présidente, et à l'honorable Pierre Claude Nolin, ancien vice-président, Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, précité, note 95, p. 10.

CONCLUSIONS DU COMITÉ À PROPOS DES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AU CODE CRIMINEL

Après avoir étudié tous les témoignages précités, le comité est d'avis que pour remédier à certains des problèmes administratifs occasionnés par le régime actuel de prélèvement d'échantillons d'ADN, en vertu d'une ordonnance de la cour, sur les personnes reconnues coupables d'infractions désignées, des changements s'imposent. Toutefois, pour les raisons énoncées ci-après, le comité estime que permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les personnes légalement détenues et accusées d'un acte criminel, à l'instar des empreintes digitales en vertu de la *Loi sur l'identification des criminels*, n'est pas la solution.

A. Problèmes liés à la modification du *Code criminel* pour permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation et de l'inculpation pour un acte criminel

Au moment de leur comparution devant le comité, les représentants du Commissariat à la protection de la vie privée ont indiqué que « l'inclusion dans une banque de données génétiques représente en principe une atteinte sérieuse à la vie privée d'une personne », en raison « de la vaste portée et du caractère sensible des renseignements contenus dans un échantillon d'ADN. Il s'agit du code même de la vie pouvant révéler pratiquement tout ce qui compose les caractéristiques physiques et psychiques d'une personne »¹⁰⁰. Le comité partage cette opinion et souligne au passage que la position du Commissariat à la protection de la vie privée semble s'appuyer sur le raisonnement de la majorité de la Cour suprême du Canada, dans *R. c. Rodgers*¹⁰¹. Dans cet arrêt, la Cour a soutenu que le prélèvement d'ADN sur des personnes incarcérées pour avoir commis une infraction désignée aux termes d'une ordonnance rendue *ex parte* par un tribunal en vertu du par. 487.055(1) du *Code*, n'allait pas à l'encontre des articles 7 et 8 de la *Charte*¹⁰² et que cela équivalait grosso modo à prélever les empreintes digitales dans de telles circonstances particulières¹⁰³. La Cour en est venue à cette conclusion pour trois raisons : le mode de prélèvement d'échantillons sur les délinquants condamnés, défini dans le *Code* et la *Loi sur l'identification des criminels*, limite considérablement la façon dont les renseignements génétiques d'un délinquant peuvent être utilisés; le régime interdit le

¹⁰⁰ Témoignage de Chantal Bernier, commissaire adjointe à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 6, 2^e session, 40^e législature, 22 et 29 avril 2009, p. 10.

¹⁰¹ *R. c. Rodgers*, précité, note 78.

¹⁰² Comme il a été mentionné précédemment, l'article 7 de la *Charte* prévoit que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, tandis que l'article 8 prévoit que chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

¹⁰³ *R. c. Rodgers*, précité, note 78, par. 39.

prélèvement et la conservation de l'ADN de simples suspects dans la banque de données; et les attentes en matière de vie privée d'un délinquant reconnu coupable d'une infraction désignée diminuent considérablement pour ce qui est de saisir ses renseignements génétiques¹⁰⁴.

Il est permis de croire que certains des facteurs sur lesquels la Cour suprême s'est fondée dans sa décision de préserver la validité constitutionnelle des dispositions litigieuses dans *Rodgers* disparaîtraient si le Parlement devait modifier le *Code criminel* et la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* pour autoriser le prélèvement automatique d'un échantillon de l'ADN d'une personne au moment où elle est détenue légalement et inculpée. Si ce changement était apporté, un tribunal pourrait conclure que le prélèvement d'échantillons d'ADN contrevient aux articles 7 et 8 de la *Charte* et à la présomption d'innocence garantie par l'alinéa 11d) de la *Charte*, en particulier si le profil génétique n'est pas détruit promptement dans les cas où les accusations sont abandonnées, suspendues ou réduites, ou si l'accusé est acquitté. À cet égard, le comité s'appuie sur l'arrêt de 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme, dans *S. et Marper c. Royaume-Uni*¹⁰⁵, qui a conclu que la politique générale du Royaume-Uni, qui consiste à conserver indéfiniment les empreintes digitales, les échantillons d'ADN et les profils génétiques de toutes les personnes arrêtées en Angleterre et au Pays de Galles, qu'elles aient été déclarées coupables ou non, contrevenait à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle protège le droit à la vie privée.

D'autres témoins ont par ailleurs souligné que prélever des échantillons d'ADN sur les personnes détenues légalement et inculpées d'actes criminels réglerait certains des problèmes administratifs et de ressources, mais en créerait d'autres. Par exemple, s'il était permis de prélever l'échantillon dans ces circonstances sans devoir obtenir une ordonnance, il faudrait augmenter considérablement les ressources de la Banque pour conserver les profils génétiques et les échantillons recueillis, et éliminer les profils en cas de non-condamnation pour une infraction désignée¹⁰⁶. Enfin, les représentants du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada ont laissé entendre qu'autoriser le prélèvement d'échantillons au moment de l'arrestation et de l'inculpation pourrait avoir un impact démesuré sur les personnes surreprésentées dans le système de justice (les délinquants autochtones et d'autres minorités)¹⁰⁷ parce que la fréquence

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 5, 36 et 40.

¹⁰⁵ *S. et Marper c. Royaume-Uni*, précité, note 64.

¹⁰⁶ Témoignage de Richard A. Bergman, président, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 80, p. 9.

¹⁰⁷ Témoignage de Carman Baggaley, conseiller en politique stratégique, Commissariat à la protection de la vie privée, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 6, 2^e session, 40^e législature, 22 et 29 avril 2009, p. 12.

des profils de ces groupes dans la Banque serait beaucoup plus importante que pour d'autres personnes.

Pour les raisons susmentionnées, le comité estime que modifier la loi pour permettre le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN sur des personnes détenues légalement et accusées d'acte criminel serait inapproprié pour le moment.

B. Modifier le *Code criminel* pour autoriser le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN sur des adultes reconnus coupables d'infractions désignées : option privilégiée par le comité

Il est important de mentionner que le comité distingue les adultes des adolescents dans son étude du prélèvement d'échantillons d'ADN sur des personnes reconnues coupables d'infractions désignées. En effet, le prélèvement d'échantillons d'ADN sur des adolescents reconnus coupables d'infractions désignées soulève des questions différentes, c'est pourquoi il convient, dans ce cas, d'adopter une autre approche. Le comité en est venu à cette conclusion parce que la jurisprudence et la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents*¹⁰⁸ mettent toutes deux l'accent sur l'obligation de renforcer les protections prévues dans la procédure pour les adolescents qui se heurtent au système de justice pénale. En ce qui a trait au prélèvement d'échantillons d'ADN sur des adolescents, le comité décrira l'approche privilégiée un peu plus loin dans le rapport. La présente section traite du prélèvement d'échantillons d'ADN sur des adultes reconnus coupables d'infractions désignées.

Bien que le comité ne soit pas favorable à la modification du *Code* pour permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les personnes arrêtées et accusées d'actes criminels, il est toutefois d'avis que le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Rodgers* appuierait probablement le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN sur des adultes accusés d'une infraction désignée sans ordonnance du tribunal, étant donné que les attentes à l'égard de la protection de la vie privée de ces délinquants sont réduites et parce que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* contrôle rigoureusement la façon dont l'ADN est prélevé sur les délinquants. Ce point de vue est aussi celui de l'ancien juge de la Cour suprême du Canada, l'honorable Peter Cory, qui a témoigné devant le comité en sa qualité de membre du Comité consultatif. Le juge Cory a exprimé des doutes quant au prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation et de l'inculpation, mais en ce qui a trait à la condamnation, il a indiqué ce qui suit :

¹⁰⁸ L.C. 2002, ch. 1.

Je pense que la loi devrait être modifiée sur ce point. Ce [le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation pour une infraction désignée] devrait être un aspect administratif. Après une condamnation, les attentes en matière de respect de la vie privée sont diminuées. Sur le plan administratif, l'empreinte génétique devrait être prise dès que la condamnation a été enregistrée. Peu importe qu'elle ait été enregistrée par un policier ou par ce représentant magique, le shérif du district judiciaire concerné. Chaque fois que l'infraction figure sur la liste qui autorise le tribunal à rendre une ordonnance de prélèvement génétique, il faudrait procéder à ce prélèvement. Nous sommes très bien protégés parce que nous disons toujours « pas avant que la culpabilité ait été établie au-delà de tout doute raisonnable ». À ce moment, vos attentes [en matière de protection de la vie privée] ont disparu et on devrait prendre un échantillon d'ADN¹⁰⁹.

Autoriser ces prélèvements engendrerait certainement des coûts supplémentaires, pour la police et pour la Banque, qui devraient consacrer du temps aux prélèvements et au traitement des échantillons pour créer des profils¹¹⁰, mais à l'autre extrémité de l'appareil judiciaire, on assisterait à une réduction des coûts et des efforts. Par exemple, les responsables de l'application de la loi, les procureurs et les tribunaux n'auraient plus besoin de consacrer temps et énergie à corriger les ordonnances erronées, et à tenter de retrouver des délinquants ayant quitté le territoire de compétence avant de s'être soumis au prélèvement. Qui plus est, le temps précieux et coûteux des tribunaux ne serait plus consacré à émettre ces ordonnances. Le comité note par ailleurs que le comité de la sécurité publique de la Chambre des communes a formulé une recommandation semblable dans son rapport de juin 2009 au terme de son examen de la *Loi* et que le gouvernement a accepté la recommandation en principe dans sa réponse d'octobre 2009. Le comité recommande donc que le *Code* soit modifié pour permettre le prélèvement immédiat et automatique d'un échantillon d'ADN sur tout adulte ayant été reconnu coupable d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04.

¹⁰⁹ Témoignage de l'honorable Peter Cory, membre du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 92, p. 13.

¹¹⁰ Un représentant du ministère de la Justice a mentionné au comité que « si la prise d'échantillons génétiques était systématique au moment de la condamnation pour une infraction désignée primaire ou secondaire, le nombre de profils pourrait atteindre 100 000 annuellement », par rapport à environ 34 000 en 2008-2009. Voir le témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 58, et Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel de 2008-2009*, précité, note 63, p. 7.

RECOMMANDATION 1

Que le *Code criminel* soit modifié de manière à autoriser le prélèvement immédiat et automatique d'un échantillon d'ADN sur tout adulte ayant été reconnu coupable d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04 du *Code criminel*.

Le comité est essentiellement d'accord avec deux autres recommandations connexes du rapport du comité de la Chambre des communes : 1) modifier le *Code* pour permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN auprès de délinquants contre qui aucune ordonnance de prélèvement n'a été émise au moment de la condamnation, mais qui purgent toujours une peine pour une infraction désignée au moment où la modification du *Code* autorisant le prélèvement immédiat et automatique d'échantillons d'ADN sur des personnes reconnues coupables d'une infraction désignée entrera en vigueur; 2) modifier le *Code* pour permettre le prélèvement d'échantillons d'ADN sur les citoyens canadiens ou les résidents reconnus coupables, à l'extérieur du Canada, d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, aurait constitué une infraction désignée. En ce qui a trait à cette dernière recommandation, le comité a élargi l'application de la recommandation du comité de la Chambre pour qu'il soit possible de prélever un échantillon d'ADN sur les citoyens canadiens reconnus coupables, à l'étranger, d'une infraction équivalant à une infraction désignée au Canada, de même que sur les adultes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne, mais qui résident habituellement au Canada. Le comité estime que le prélèvement de l'ADN de contrevenants adultes, citoyens ou résidents du Canada, qui sont reconnus coupables, à l'étranger, d'infractions équivalant à des infractions désignées au Canada, devrait se faire au moment de leur entrée ou de leur retour au Canada. Il s'agit de l'approche adoptée dans le projet de loi S-2, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois¹¹¹, en ce qui a trait au moment de l'inscription des délinquants sexuels reconnus coupables à l'étranger au Registre national des délinquants sexuels, et le comité est d'avis qu'une approche semblable, en ce qui a trait au moment du prélèvement d'échantillons génétiques, devrait être adoptée. À l'instar du comité de la Chambre des communes¹¹², le comité ne voit pas pourquoi des adultes qui purgent une peine pour avoir commis une infraction désignée au Canada au moment où le

¹¹¹ Projet de loi S-2, précité, note 61.

¹¹² Voir Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, *Examen, prévu par la loi, de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, 2^e session, 40^e législature, 18 juin 2009, précité, note 13, p. 9.

prélèvement automatique entrera en vigueur, ou encore des Canadiens ou des résidents habituels du Canada qui commettent une infraction désignée à l'étranger, devraient être traités différemment des délinquants reconnus coupables d'infractions désignées au Canada après l'entrée en vigueur de la modification du *Code* faisant l'objet de la recommandation 1.

RECOMMANDATION 2

Que le *Code criminel* soit modifié pour permettre le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur un adulte ayant été reconnu coupable d'une infraction désignée au Canada, qui n'a jamais été assujetti à une ordonnance de prélèvement postcondamnation, mais qui purge toujours une peine pour avoir commis une infraction désignée au moment où la modification du *Code criminel* faisant l'objet de la recommandation 1 entrera en vigueur.

RECOMMANDATION 3

Que le *Code criminel* soit modifié pour autoriser le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur tout adulte citoyen canadien ou qui réside habituellement au Canada ayant été reconnu coupable, hors du Canada, d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait une infraction désignée, si la condamnation a été prononcée après l'entrée en vigueur de la modification du *Code criminel* faisant l'objet de la recommandation 1.

C. Faire preuve de circonspection pour l'élargissement de la liste des infractions désignées

Le comité a été intéressé par la proposition du ministère de la Justice selon laquelle il y aurait peut-être lieu de modifier le *Code* pour classer différemment les infractions désignées secondaires et primaires. Comme il est indiqué dans une section précédente du présent rapport, des représentants du ministère de la Justice préconisaient la modification éventuelle de l'article 487.04 du *Code* de manière à décrire ces infractions non pas par le nom et par le numéro d'article, comme c'est le cas pour la plupart des infractions énoncées à l'article 487.04, mais par la durée maximale de la peine qui peut être infligée pour les infractions en question ou encore par la nature de l'infraction même (infraction punissable par mise en accusation et infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité). Le comité estime que la proposition du ministère de la Justice n'est pas dépourvue d'intérêt, car elle permettrait réellement de simplifier le système de classification actuel. Elle présente toutefois une complication : il serait extrêmement difficile de déterminer le nombre exact d'infractions primaires et secondaires commises. Pareille difficulté se pose déjà avec les catégories génériques des infractions secondaires exposées aux alinéas *a)* et *b)* de la définition. Le *Code* classe maintenant dans la catégorie des infractions secondaires toutes les infractions prévues dans le *Code* et certaines infractions prévues dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* qui sont punissables par voie de mise en accusation et pour lesquelles une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou plus peut être infligée. Il est donc de plus en plus difficile d'avoir une idée exacte du nombre d'infractions désignées qui sont commises et, en conséquence, de l'ampleur du travail additionnel imposé par le Parlement à la police, à la Banque et aux laboratoires médico-légaux relativement à la collecte de données génétiques et au traitement des échantillons et des profils. Si toutes les infractions désignées qui sont énoncées à l'article 487.04 du *Code* étaient décrites en fonction de la durée de la peine ou de leur nature (déclaration sommaire de culpabilité par opposition à mise en accusation), cela ne ferait qu'ajouter à la difficulté qui existe déjà de quantifier l'accroissement du volume de travail imposé aux organismes par suite des modifications législatives apportées par le Parlement.

Le comité tient à signaler que, dans sa décision de recommander la collecte automatique de données génétiques de toutes les personnes déclarées coupables d'infractions désignées, il est conscient des préoccupations qu'ont exprimées le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, la Criminal Lawyers' Association, La Société John Howard du Canada et l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry au sujet du nombre important d'infractions

désignées qui se sont ajoutées à la liste des infractions à l'article 487.04 du *Code* depuis la création du tout premier régime de collecte de données génétiques. Comme il a été indiqué précédemment, alors que le régime législatif prévoyait en 1995 seulement 37 infractions avec violence ou de nature sexuelle très graves, il existe maintenant plus de 265 infractions classifiées de la sorte, dont certaines, comme les voies de fait (article 266 du *Code*), proférer des menaces (article 264.1) et l'intimidation (article 423), peuvent s'appliquer aussi bien à des comportements très graves qu'à des comportements relativement mineurs.

Par conséquent, même s'il pourrait fort bien être nécessaire d'ajouter des infractions à la liste qui se trouve à l'article 487.04 ou de modifier le système de classement des infractions en fonction des propositions du ministère de la Justice, le comité exhorte le gouvernement à faire preuve de circonspection et d'augmenter la liste seulement s'il est nécessaire de le faire. Autrement, le cadre législatif pourrait s'en trouver déformé et l'on s'expose à enfreindre la *Charte*¹¹³. De plus, cela grèverait presque à coup sûr les ressources des services de police, de la Banque et des laboratoires médico-légaux qui analysent les échantillons d'ADN prélevés sur les lieux de crime. L'allongement de la liste des infractions désignées a pour effet d'accroître le nombre d'infractions pour lesquelles la police peut obtenir des mandats de prélèvement d'ADN, de même que le nombre et le type de lieux de crime à partir desquels il est possible de prélever des échantillons pour le téléchargement des profils dans le fichier de criminalistique. Comme il en sera question plus en détail dans une autre section du rapport, le Laboratoire judiciaire central de la GRC ainsi que les laboratoires médico-légaux des gouvernements de l'Ontario et du Québec ont fait savoir au comité qu'ils ne peuvent assumer le surcroît de travail occasionné par l'adoption des projets de loi C-13 et C-18. Qui plus est, comme l'ont mentionné des témoins représentant la Criminal Lawyers' Association, si le nombre d'infractions désignées devient trop important, les services de police n'auront pas suffisamment de ressources pour effectuer le suivi de toutes les correspondances entre l'information trouvée dans la Banque et les échantillons prélevés sur les lieux des crimes. Pour cette raison, le comité croit que le gouvernement devrait faire preuve de circonspection avant d'augmenter la liste des infractions désignées. Il croit aussi

¹¹³ Autrefois, les tribunaux avaient pour la plupart maintenu la validité constitutionnelle du régime de collecte de données génétiques établi par le *Code criminel* et par la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*. Cependant, dans bien des décisions, ils l'avaient fait parce qu'ils pouvaient recourir à ce régime uniquement pour les infractions les plus graves prévues dans le *Code criminel*. Par exemple, voir *R. v. Briggs* (2001), 157 C.C.C. (3d) 38 (Ont. C.A.), et *R. c. Rodgers*, précité, note 78. Si plus d'infractions désignées sont ajoutées à la liste, dont bon nombre sont moins graves que celles actuellement énumérées, il se pourrait qu'un tribunal en vienne à une conclusion différente plus tard, surtout si la *Loi* est modifiée pour rendre automatique la collecte de données

que si le gouvernement ajoute un nombre considérable d'infractions à la liste, il devrait s'assurer que les services de police, les laboratoires médico-légaux et la Banque sont dotés des ressources financières nécessaires pour assumer le surcroît de travail qui résultera inévitablement de sa décision.

D. Établir un système distinct pour la collecte de données génétiques de jeunes contrevenants ayant commis une infraction désignée

Comme il a été indiqué précédemment, le comité recommande le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une ordonnance de la cour, uniquement chez les adultes. Après examen de la jurisprudence disponible en date du 24 mai 2010 et des différents témoignages reçus, le comité en est venu à la conclusion qu'il convient de maintenir un système distinct, qui, dans certaines circonstances, préserve un important pouvoir judiciaire discrétionnaire en ce qui a trait à la collecte de données génétiques d'adolescents reconnus coupables d'infractions graves.

Le paragraphe 487.051(1) du *Code* oblige actuellement les tribunaux à rendre une ordonnance autorisant le prélèvement d'échantillons d'ADN aussi bien chez les jeunes que chez les adultes s'ils sont déclarés coupables de l'une des 19 infractions primaires énoncées à l'alinéa a). Pour les autres infractions primaires décrites à l'article 487.04¹¹⁴, la délivrance d'une ordonnance de prélèvement fait l'objet d'une présomption (par. 487.051(2)) : une ordonnance de prélèvement sera rendue à l'endroit d'une personne qui a commis l'une des autres infractions primaires désignées sauf si elle peut démontrer, à la satisfaction de la cour, que cette ordonnance aurait sur sa vie privée et sur sa sécurité un effet démesuré par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice. Le fardeau de la preuve appartient donc à l'adolescent et à son avocat, plutôt qu'au tribunal ou à la Couronne. Des témoins, en particulier des représentants du Comité consultatif, ont laissé entendre qu'il ne convient pas d'utiliser des critères obligatoires ou de présomption dans le cas de jeunes contrevenants. À leur avis, il conviendrait de modifier le *Code* pour que les tribunaux emploient le critère énoncé au paragraphe 487.051(3) pour les infractions secondaires quand ils doivent déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance à l'endroit de jeunes reconnus coupables d'une infraction désignée. Par application de ce paragraphe, le procureur de la Couronne doit demander une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN et le tribunal, au moment de décider s'il est dans l'intérêt de l'administration de la justice de rendre cette ordonnance, doit prendre en

génétiques après une déclaration de culpabilité, au lieu d'autoriser le prélèvement d'échantillons aux termes d'une ordonnance d'un tribunal.

compte le casier judiciaire de l'intéressé, le fait qu'il a ou non déjà fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux à l'égard d'une infraction désignée, la nature de l'infraction, les circonstances de sa perpétration et l'effet que l'ordonnance aurait sur la vie privée et la sécurité de l'intéressé. Le paragraphe 487.051(3) ne précise toutefois pas que le tribunal doit tenir compte de l'intérêt public en ce qui a trait à la protection de la société au moment de rendre une ordonnance de prélèvement relativement à une infraction désignée secondaire.

Comme l'a indiqué Richard A. Bergman, président du Comité consultatif :

Nous [membres du Comité consultatif] continuons à penser que les jeunes contrevenants sont, à cause de leur âge, très impressionnables et qu'ils ne devraient faire l'objet d'une ordonnance de prélèvement génétique qu'après une condamnation et seulement si le tribunal l'estime utile¹¹⁵.

Il a par la suite apporté des précisions :

[P]our les jeunes contrevenants, je continue à penser qu'en raison de leur âge, ce pouvoir discrétionnaire devrait pouvoir être exercé à l'égard de toutes les catégories d'infractions — infractions obligatoires, primaires et secondaires. Je pense que la loi devrait l'énoncer¹¹⁶.

L'honorable Peter Cory, membre du Comité consultatif, a poussé cette notion un peu plus loin : selon lui, certains critères énoncés dans le préambule et les principes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* devraient être incorporés au critère dont se servent les tribunaux pour déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN à l'endroit d'un jeune reconnu coupable d'une infraction désignée¹¹⁷.

Dans au moins deux cas récents, les tribunaux ont également déterminé que, pour le prélèvement d'échantillons d'ADN d'adolescents, il faudrait utiliser un critère différent de celui qui est utilisé pour les adultes déclarés coupables d'une infraction désignée. Dans *R. v. M.G.*¹¹⁸ par exemple, une juge de la cour provinciale de la Nouvelle-Écosse s'est abstenue de rendre une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN dans le cas d'un adolescent reconnu coupable d'agression armée (une infraction primaire qui commande maintenant la délivrance

¹¹⁴ Voir l'annexe 1.

¹¹⁵ Témoignage de Richard A. Bergman, président, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 81, p. 10.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

¹¹⁷ Peter Cory, membre du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 92, p. 28.

¹¹⁸ 2008 NSPC 54.

d'une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN, mais qui constituait une infraction primaire désignée fondée sur une présomption au moment du verdict de culpabilité); ce faisant, la juge a incorporé les principes énoncés à l'article 3 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* dans le critère servant à déterminer si l'ordonnance s'imposait. Elle a invoqué la décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2005 dans la cause *R. c. R.C.*¹¹⁹ comme fondement du principe selon lequel elle devait agir de la sorte. Dans cette cause, la Cour suprême du Canada a soutenu que, même si aucune disposition de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* ne modifiait l'article 487.051 du *Code*, le Parlement avait clairement l'intention que les principes de cette loi soient respectés dès que des adolescents se heurtaient au système de justice pénale. Elle a ajouté qu'en créant un système de justice pénale distinct pour les adolescents, le Parlement reconnaissait leur plus grande vulnérabilité et cherchait à leur offrir de meilleures garanties procédurales, tout en empiétant le moins possible sur leur liberté personnelle¹²⁰. Par conséquent, dans l'affaire *R. v. M.G.*, la juge de la Nouvelle-Écosse a conclu que si un juge employait un critère de présomption pour le prélèvement d'un échantillon d'ADN chez un jeune contrevenant, il devait incorporer les principes énoncés à l'article 3 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, ainsi que les principes énoncés dans le critère utilisé pour délivrer une ordonnance dans le cas d'une infraction secondaire (par. 487.051(3) du *Code*)¹²¹. C'est ce qu'elle a fait et, après avoir soupesé tous les facteurs pertinents, elle a conclu que l'ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN ne devait pas être délivrée en l'espèce¹²².

Fait encore plus intéressant, dans la cause *R. v. C.S.*¹²³, ultérieure à l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18 et, partant, à l'introduction de la nouvelle catégorie d'infractions désignées primaires dans le *Code* qui entraînent une ordonnance obligatoire, une juge de la Cour de justice de l'Ontario a fait valoir que le critère obligatoire pour la délivrance d'une ordonnance de prélèvement qui se trouve au paragraphe 487.051(1) du *Code* et le critère de présomption exposé au paragraphe 487.051(2) violaient les droits des quatre jeunes dont elle devait juger la cause, droits énoncés aux articles 7 et 8 de la *Charte*. En ce qui concerne le paragraphe 487.051(1) du *Code*, la juge a déterminé que, comme le régime législatif rendait obligatoire la délivrance d'une ordonnance sur jugement de culpabilité, il n'y avait aucune latitude pour la pondération des intérêts que prévoit la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Elle a donc conclu que les dispositions impératives concernant le prélèvement,

¹¹⁹ 2005 CSC 61.

¹²⁰ *Ibid.*, par. 36, 39, 41 et 51.

¹²¹ *R. v. M.G.*, précité, note 114, par. 4 à 6.

¹²² *Ibid.*, par. 23.

¹²³ 2009 ONCJ 114.

applicables aux jeunes contrevenants, étaient injustes et déraisonnables, et qu'elles violaient leur droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives que garantit l'article 8 de la *Charte*¹²⁴. Quant au paragraphe 487.051(2), la juge a conclu qu'en raison du renversement du fardeau de la preuve que porte cette disposition, il incombait aux adolescents de démontrer que l'ordonnance aurait sur leur vie privée un effet plus grand que celui indiqué dans la *Loi*. Elle a donc conclu que le critère de présomption utilisé pour le prélèvement d'échantillons d'ADN violait les droits des jeunes prévus à l'article 8 de la *Charte*¹²⁵. Elle a ajouté que le régime législatif établi aux paragraphes 487.051(1) et (2) allait à l'encontre de la sécurité psychologique des adolescents parce qu'il avait pour effet de les étiqueter et de les stigmatiser, violant ainsi leurs droits à la vie, à la liberté et à la sécurité garantis par l'article 7 de la *Charte*¹²⁶. Enfin, elle a conclu qu'aucun des paragraphes 487.051(1) et 487.051(2), appliqués aux adolescents, ne pouvait être justifié au sens de l'article 1 de la *Charte*¹²⁷ parce qu'ils n'entravent pas minimalement les droits des jeunes contrevenants prévus dans la *Charte*¹²⁸. La Cour a donc utilisé une interprétation atténuée des paragraphes 487.051(1) et (2)¹²⁹ et, au lieu d'appliquer le critère relatif aux infractions désignées qu'exige le *Code*, elle a appliqué le critère relatif aux infractions secondaires ainsi que le principe énoncé à l'article 3 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* pour déterminer s'il fallait rendre ou non les ordonnances de prélèvement d'échantillons d'ADN pour les quatre jeunes contrevenants en question. À noter que la Cour d'appel de l'Ontario est actuellement saisie de la décision rendue par la juge du Tribunal pour adolescents de l'Ontario dans la cause *R. v. C.S.*

Il est utile de mentionner, cependant, que ce ne sont pas tous les tribunaux qui ont conclu que le prélèvement obligatoire d'échantillons d'ADN chez les adolescents, du moins en ce qui a trait aux 19 infractions désignées primaires pour lesquelles une ordonnance de prélèvement est obligatoire, pose problème. Par exemple, dans *R. v. C.J.T.*¹³⁰, la cour d'appel de la Saskatchewan a renversé la décision du tribunal provincial de la jeunesse qui avait refusé d'ordonner le prélèvement d'échantillons d'ADN pour un adolescent reconnu coupable de vol.

¹²⁴ *Ibid.*, par. 35.

¹²⁵ *Ibid.*, par. 39.

¹²⁶ *Ibid.*, par. 57 à 59.

¹²⁷ L'article 1 de la *Charte* protège les droits garantis par la *Charte* « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

¹²⁸ *R. v. C.S.*, précité, note 123, par. 70 à 74.

¹²⁹ Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle se retrouve à l'annexe B de la *Canada Act 1982* (Royaume-Uni), ch. 11, autorise les tribunaux à juger inopérante toute règle de droit incompatible avec la Constitution du Canada. La *Charte* faisant partie intégrante de la Constitution du Canada, les tribunaux ont le pouvoir d'abroger ou de modifier des textes législatifs pour les rendre conformes à la *Charte*. L'une des méthodes habituellement employées par les tribunaux consiste à « atténuer » les dispositions de la loi ou à interpréter un texte de loi incompatible avec la Constitution d'une manière qui soit compatible avec les dispositions constitutionnelles.

¹³⁰ 2009, SKCA 129.

Le vol est l'une des 19 infractions désignées primaires pour lesquelles une ordonnance de prélèvement d'ADN est obligatoire. Le tribunal de la jeunesse s'était appuyé sur une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. R.C.* pour justifier qu'il détenait un pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de rendre une ordonnance de prélèvement. La cour d'appel de la Saskatchewan a déterminé qu'à l'époque de l'arrêt *R. c. R.C.*, les juges bénéficiaient effectivement d'un pouvoir discrétionnaire, que le prévenu soit adulte ou adolescent, pour toutes les infractions désignées, mais que le critère était différent selon la nature de l'infraction. Néanmoins, la cour d'appel a conclu qu'avec l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18, le Parlement avait choisi délibérément d'abolir ce pouvoir discrétionnaire pour les 19 infractions désignées primaires définies à l'alinéa 487.04a) du *Code*. En conséquence, la cour d'appel ayant jugé que le tribunal de la jeunesse avait appliqué la loi incorrectement dans cette affaire, elle a rendu une ordonnance de prélèvement d'ADN sur le jeune contrevenant visé. Dans cette affaire, aucun argument relatif à la *Charte* n'a été invoqué.

Compte tenu de la jurisprudence susmentionnée et des changements proposés par le Comité consultatif, le comité est d'avis qu'il ne conviendrait pas de modifier le *Code* de manière à autoriser le prélèvement automatique d'échantillons d'ADN chez les adolescents reconnus coupables d'une infraction désignée. Autrement, ce serait passer outre aux principes énoncés à l'article 3 de la *Loi*, notamment le principe exposé au sous-alinéa 3(1)b)(iii) :

3. (1)b) le système de justice pénale pour les adolescents doit être distinct de celui pour les adultes et mettre l'accent sur :

(iii) la prise de mesures procédurales supplémentaires pour leur assurer un traitement équitable et la protection de leurs droits, notamment en ce qui touche leur vie privée [...]

Le comité est toutefois d'avis que, pour les 19 infractions désignées primaires définies à l'alinéa 487.04a) du *Code*, le prélèvement d'échantillons d'ADN chez les jeunes contrevenants devrait être automatique, sans nécessiter l'intervention de la cour. Pour les membres du comité, rendre le prélèvement d'échantillons d'ADN automatique pour les adolescents reconnus coupables de ces infractions désignées est conforme au raisonnement de la cour d'appel de la Saskatchewan dans *R. v. C.J.T.* Le comité mentionne au passage que ces 19 infractions comptent parmi les plus graves du *Code*.

Pour les autres infractions désignées primaires et toutes les infractions désignées secondaires mentionnées à l'article 487.04, le comité croit que le pouvoir discrétionnaire des tribunaux devrait être maintenu en ce qui a trait au prélèvement d'échantillons d'ADN chez les

adolescents reconnus coupables de ces infractions. Cela dit, le comité estime que les critères prévus aux paragraphes 487.051(2) et 487.051(3) ne conviennent pas. En effet, en vertu du paragraphe 487.051(2), l'adolescent doit prouver, à la satisfaction de la cour, que l'effet de l'ordonnance de prélèvement sur sa vie privée et sa sécurité est nettement démesuré par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice, que visent à assurer la découverte, l'arrestation et la condamnation rapides des contrevenants. Autrement dit, le par. 487.051(2) impose à l'adolescent le fardeau d'établir ces faits, plutôt que d'exiger du tribunal qu'il soupèse ces intérêts en l'espèce. Le critère prévu au paragraphe 487.051(3), bien qu'il soit satisfaisant à certains égards et qu'il n'impose pas à l'adolescent de démontrer que l'ordonnance de prélèvement n'est pas justifiée, ne précise toutefois pas explicitement que le tribunal doit tenir compte de l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société dans sa décision de recommander qu'une ordonnance de prélèvement soit rendue à l'égard de l'adolescent. En conséquence, le comité recommande plutôt de subordonner le prélèvement d'échantillons d'ADN d'adolescents déclarés coupables d'infractions désignées mentionnées aux alinéas *a.1)* à *d)* de la définition d'infraction désignée primaire du *Code* à une ordonnance de la cour rendue par un juge, que le critère employé par les juges pour déterminer si une telle ordonnance s'impose à l'endroit d'un jeune contrevenant soit celui qui se trouve actuellement au paragraphe 487.051(2) du *Code*. Toutefois, le comité est d'avis que le jeune contrevenant ne devrait pas être tenu de faire la preuve de l'effet nettement démesuré de l'ordonnance de prélèvement sur sa vie privée et sur sa sécurité par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et à la bonne administration de la justice. Le tribunal devrait simplement soupeser ces deux facteurs et déterminer les conséquences.

RECOMMANDATION 4

Que le *Code criminel* soit modifié pour autoriser le prélèvement automatique et immédiat d'un échantillon d'ADN sur un adolescent reconnu coupable, au Canada, d'une infraction désignée définie à l'alinéa *a)* de la définition d'infraction désignée primaire énoncée à l'article 487.04 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 5

Dans le cas des adolescents reconnus coupables d'une infraction désignée primaire ou secondaire qui ne rend pas obligatoire l'émission d'une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de la condamnation, que le *Code criminel* soit modifié pour exiger des tribunaux, avant de rendre une ordonnance de prélèvement d'ADN sur un adolescent reconnu coupable d'une telle infraction, qu'ils déterminent si l'effet de l'ordonnance sur la vie privée et la sécurité de l'adolescent en question est nettement démesuré par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice.

PRÉOCCUPATIONS DES TÉMOINS ET CONCLUSIONS DU COMITÉ RELATIVEMENT À LA LOI SUR L'IDENTIFICATION PAR LES EMPREINTES GÉNÉTIQUES

Cette partie du rapport expose les préoccupations des témoins relativement à la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* ainsi que les conclusions et les recommandations du comité à ce sujet.

A. Conservation et destruction des échantillons et des profils d'ADN d'adolescents dans la Banque de données génétiques

Dans des affaires récentes portant sur le prélèvement d'échantillons d'ADN de jeunes contrevenants, les tribunaux ont exposé de sérieuses préoccupations au sujet du fait qu'on leur avait présenté des éléments de preuve indiquant que ni les échantillons d'ADN ni les profils d'identification génétique d'adolescents reconnus coupables d'infractions désignées n'avaient été détruits ou archivés par la Banque comme il l'est exigé. Le comité a donc décidé d'approfondir cette question dans le cadre de son examen.

Les articles 9, 9.1, 10 et 10.1 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* portent sur la rétention et la destruction d'échantillons d'ADN et de profils d'identification génétique versés dans la Banque. Pour ce qui est des profils, l'article 9 de la *Loi* dispose que, en règle générale, le profil d'identification génétique d'un adulte dans le fichier des condamnés y est conservé pour une période indéterminée (paragraphe 9(1)) et qu'il doit être rendu inaccessible sans délai après l'annulation de façon définitive de toutes les ordonnances ou autorisations de prélèvement de substances corporelles sur l'intéressé (alinéa 9(2)a)) ou après le verdict d'acquiescement définitif de l'intéressé (alinéa 9(2)b)). Dans ces deux cas, le profil génétique doit être retiré du fichier des condamnés sans délai. Le profil d'identification génétique d'un contrevenant adulte doit également être retiré du fichier des condamnés un an après l'absolution inconditionnelle ou trois ans après l'absolution sous conditions pour une infraction désignée si le contrevenant n'a pas fait l'objet d'une nouvelle ordonnance ou autorisation au cours de la période en cause (alinéa 9(2)c)).

Pour ce qui est des profils d'identification génétique de jeunes contrevenants, les règles de conservation sont différentes et beaucoup plus complexes. Il faut interpréter conjointement les dispositions de la partie 6 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* qui touchent la conservation des dossiers et l'article 9.1 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* pour déterminer la durée de conservation des profils dans le fichier des condamnés. L'article 9.1 de la *Loi* précise que, si un adolescent est déclaré coupable d'une infraction « désignée » au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*¹³¹ ou qu'il est déclaré coupable d'une deuxième infraction prévue à l'annexe de cette loi après avoir été condamné pour une première infraction désignée au cours de la période de conservation de son profil dans la Banque¹³², les règles de conservation des profils qui s'appliquent aux adultes s'appliquent également à lui (paragraphe 9.1(2) de la *Loi*). Pour tous les autres jeunes contrevenants dont le profil d'identification génétique a été versé dans le fichier des condamnés, le paragraphe 9.1(1) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, interprété conjointement avec les articles 119 et 120 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, précise que, selon la nature de l'infraction, les profils doivent être conservés trois ans, cinq ans ou indéfiniment. De plus, dans le cas des jeunes contrevenants dont le profil doit être conservé pour une période initiale de trois ou cinq ans et qui sont déclarés coupables d'une autre infraction en tant que jeunes contrevenants au cours de cette période, le profil est conservé dans la Banque pour une période additionnelle de trois ou cinq ans selon qu'il s'agit d'une infraction ou d'un acte criminel.

En ce qui concerne la conservation et la destruction des échantillons de substances corporelles à partir desquels sont constitués les profils d'identification génétique, l'article 10 de la *Loi* habilite le commissaire de la GRC à déterminer quels sont les échantillons à conserver et quels sont ceux qu'il faut détruire (paragraphe 10(1)). Le but de cette disposition est probablement de veiller à ce que certains échantillons demeurent dans la Banque pour nouvelle analyse en cas de progrès techniques en matière d'identification génétique (paragraphe 10(2)). L'article 10(5) précise en outre que les échantillons de substances corporelles entreposés dans la Banque peuvent servir uniquement aux analyses génétiques.

¹³¹ Ces infractions englobent les meurtres, les homicides involontaires, les agressions sexuelles graves et les infractions graves avec violence commis par des jeunes âgés de plus de 14 ans. Voir le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

¹³² Voir le paragraphe 120(6) de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Cela étant dit, les échantillons d'ADN doivent parfois être détruits. Dans le cas des adultes déclarés coupables d'infractions graves, les conditions applicables à la destruction des échantillons d'ADN entreposés dans la Banque sont les mêmes que celles exposées pour les profils d'identification génétique à l'article 9 de la *Loi* (voir le paragraphe 10(7)). Toutefois, pour ce qui est des échantillons de substances corporelles prélevés chez des adultes réhabilités, le paragraphe 10(8) de la indique que ces échantillons ne doivent pas être détruits et qu'ils doivent être conservés à part.

Comme pour les règles de conservation applicables aux profils d'identification génétique susmentionnées, les jeunes reconnus coupables d'infractions désignées au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* ou les jeunes qui, au cours de la période de conservation des dossiers pour une première infraction, sont déclarés coupables d'une deuxième infraction prévue à l'annexe de cette loi, en tant qu'adultes, sont soumis aux règles de conservation des échantillons qui s'appliquent aux adultes (paragraphe 10.1(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*). Par contre, pour les autres jeunes contrevenants, l'article 10.1 et la partie 6 de la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents* portent que les échantillons d'ADN peuvent être conservés pendant trois ans, cinq ans ou indéfiniment selon la nature de l'infraction. Dans le cas d'un adolescent qui est assujéti à une période de trois ou cinq ans et qui est déclaré coupable d'une deuxième infraction au cours de cette même période pendant laquelle il est encore considéré comme un adolescent, les échantillons peuvent être conservés pour une autre période de trois ou cinq ans selon qu'il a commis une infraction ou un acte criminel.

Bien que les règles susmentionnées soient certainement complexes et probablement difficiles à administrer, le comité est d'avis que la Banque devrait être tenue de se conformer à sa propre loi habilitante. C'est pourquoi, au cours de son étude, le comité a demandé à des représentants du ministère de la Justice et de la Banque nationale de lui fournir les statistiques existantes au sujet de la conservation des échantillons d'ADN et des profils d'identification génétique des jeunes contrevenants, et de lui expliquer pourquoi autant d'échantillons sont conservés. Le comité a voulu savoir si les préoccupations exprimées par les juges dans certaines causes étaient fondées et s'il existe des problèmes de conservation des dossiers à la Banque qui doivent être réglés. Le 18 juin 2009, le comité a reçu une lettre de Peter Van Loan, alors ministre de la Sécurité publique, résumant les résultats d'un examen effectué par la Banque de tous les

échantillons et profils qu'elle avait reçus de jeunes contrevenants entre le 1^{er} juin 2000 et le 6 avril 2009. Des 21 743 échantillons et profils reçus au cours de cette période :

- 20 865 étaient reliés à un casier judiciaire dont la période de conservation n'était pas échue (10 403 en étaient encore à leur période de conservation initiale de trois ou cinq ans; 2 619 étaient archivés pour une période additionnelle de cinq ans parce qu'ils se rapportaient à une infraction prévue à l'annexe; 7 569 avaient été transférés dans un dossier d'adulte parce que le contrevenant avait commis une infraction en tant qu'adulte au cours de la période de conservation et 256 étaient conservés conformément à d'autres dispositions de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*); et
- 878 avaient été conservés pendant toute la période, et les échantillons et profils avaient été retirés ou détruits, ou étaient en voie de l'être, au 6 avril 2009¹³³.

Il semblerait donc, à la lumière de ce qui précède, que la Banque conserve et détruit les échantillons de jeunes contrevenants déclarés coupables d'infractions désignées conformément aux exigences établies aux articles 9, 9.1, 10 et 10.1 de la *Loi*. Le comité s'est réjoui de l'apprendre, d'autant plus que le sous-alinéa 3(1)b)(iii) de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* insiste sur la nécessité d'établir des mesures procédurales accrues pour les droits des adolescents. Si les tribunaux qui ont exprimé des inquiétudes à l'égard de la conservation des échantillons d'ADN et des profils génétiques par la Banque avaient eu cette information à leur disposition, ils en seraient peut-être arrivés à d'autres conclusions. Pour cette raison, le comité recommande que la Banque publie, dans ses rapports annuels, des statistiques indiquant le nombre d'échantillons d'ADN et de profils génétiques d'adultes et de jeunes contrevenants que contient la Banque, ainsi que les raisons pour lesquelles ils y sont conservés, comme il l'a été fait dans la lettre que le comité a reçue du ministre de la Sécurité publique de l'époque. Cela devrait permettre d'éviter toute confusion, de la part des tribunaux ou du Parlement, au sujet de l'application, par la Banque, des politiques de conservation et de destruction des dossiers.

¹³³ Lettre de Peter Van Loan, ministre de la Sécurité publique de l'époque, à Joan Fraser, présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 18 juin 2009.

RECOMMANDATION 6

Que la Banque nationale de données génétiques publie, dans ses rapports annuels, des statistiques indiquant le nombre d'échantillons d'ADN et de profils d'identification génétique, pour les adultes et pour les jeunes contrevenants, qui sont entreposés dans la Banque, ainsi que les motifs pour lesquels ils y sont entreposés.

B. Statistiques précises sur l'utilité de la Banque nationale de données génétiques pour le système de justice pénale

Parmi les points soulevés par les témoins, il a été question de la difficulté à déterminer, à partir des statistiques fournies dans les rapports annuels de la Banque, la mesure dans laquelle la Banque est réellement utile aux services de police et au système de justice pénale en général pour ce qui est de fournir des preuves convaincantes de la culpabilité ou de l'innocence d'un prévenu. Les renseignements empiriques fournis par de nombreux témoins suggèrent que la Banque est extrêmement utile tant pour les responsables de l'application de la loi, dans leurs enquêtes, que pour l'appareil de justice pénale dans son ensemble. Toutefois, comme l'ont souligné Dominique Robert et Martin Dufresne, professeurs à l'Université d'Ottawa, dans leur mémoire du 5 mai 2010 au comité :

[L]es seules données officielles accessibles (dans les rapports annuels de la [Banque nationale de données génétiques]) indiquent le nombre des affaires criminelles pour lesquelles la banque fut mise à contribution (« cas assistés », « aidés », « correspondances »). Dire que la [Banque] fut mise à contribution pour favoriser la solution d'une affaire (arrestation ou disculpation) ne dit pas quelle est la nature de cette « contribution ». La [Banque] a-t-elle fourni les seules pistes d'enquête? A-t-elle seulement contribué à renforcer une preuve partielle déjà construite par les forces policières? Ou encore a-t-elle servi à étayer une preuve déjà accablante? En n'ayant pas les moyens de qualifier et mesurer ladite contribution, il devient difficile de juger du bien-fondé de la [Banque], notamment en regard des coûts financiers et sociaux¹³⁴.

¹³⁴ Lettre de Dominique Robert et de Martin Dufresne, professeurs au département de Criminologie de l'Université d'Ottawa, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 5 mai 2010, p. 1. Voir aussi Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 63, p. 8-9 et 22.

Les porte-parole de la Criminal Lawyers' Association ont fait valoir un argument semblable dans leur témoignage au comité :

Avec les chiffres dont nous disposons concernant la banque de données, comment pouvons-nous mesurer le succès de cette banque? Le chiffre que l'on semble mentionner le plus souvent est celui du nombre des enquêtes pour lesquelles les correspondances obtenues grâce à la Banque nationale de données génétiques ont été utiles. Le 12 mars 2010, le site Web de la banque mentionnait que les correspondances avaient été utilisées dans 989 enquêtes sur des meurtres. La banque de données contient au total 14 435 profils qui sont répartis entre différentes infractions. En fin de compte, que veut dire une telle affirmation? Les enquêtes ont-elles débouché sur des condamnations ou des plaidoyers de culpabilité? Que veut dire être « utile »? Il n'y a pas que notre pays qui se pose cette question. Les États-Unis se la posent également et cherchent à savoir comment mesurer l'utilité des correspondances¹³⁵.

Le comité n'a aucune raison de mettre en doute les témoignages qui lui ont été présentés sur l'utilité de la Banque et estime qu'ils aident les responsables de l'application de la loi à mener leurs enquêtes. Néanmoins, il est d'avis qu'il serait utile de disposer de statistiques plus éloquentes sur la façon dont la Banque aide précisément les responsables de l'application de la loi afin d'en démontrer la valeur d'une façon plus concrète et mesurable. Ces données aideraient par ailleurs la Banque dans ses démarches visant à obtenir des ressources financières supplémentaires selon les besoins. Le comité croit donc que la Banque devrait travailler en collaboration avec les organismes d'application de la loi pour recueillir des statistiques décrivant précisément la nature de l'aide apportée aux enquêtes policières par la Banque à partir des correspondances établies dans le fichier des condamnés, et préciser si ces données ont joué un rôle dans la disculpation. Le comité estime par ailleurs que des données à ce sujet devraient être publiées dans les rapports annuels de la Banque au Parlement.

RECOMMANDATION 7

Que la Banque nationale de données génétiques travaille en collaboration avec les responsables de l'application de la loi en vue de recueillir des statistiques sur la nature précise de l'utilité, pour les enquêtes policières, des correspondances établies dans le fichier des condamnés, et que la Banque nationale de données génétiques publie des données sur les disculpations, dans ses rapports annuels au Parlement.

C. Désactivation immédiate de l'accès aux renseignements sur un contrevenant contenus dans le fichier des condamnés et destruction des échantillons de substances corporelles ayant servi à créer le profil génétique dès qu'un jugement en faveur d'un contrevenant ayant porté sa cause en appel est obtenu

Si le *Code* est modifié pour éliminer l'obligation d'obtenir une autorisation judiciaire préalable au prélèvement d'un échantillon d'ADN sur des adultes reconnus coupables de toutes les infractions désignées, ou des adolescents reconnus coupables de l'une des 19 infractions désignées primaires pour lesquelles le prélèvement d'échantillons d'ADN est désormais obligatoire, le comité estime qu'il serait également avisé de prendre des mesures pour veiller à ce que l'accès aux renseignements sur les contrevenants dans le fichier des condamnés soit immédiatement désactivé, et que les échantillons de substances corporelles ayant servi à la création des profils génétiques soient détruits dès qu'un jugement en faveur d'un contrevenant ayant porté sa cause en appel est obtenu.

Actuellement, les paragraphes 487.056(1) et 487.056(4) du *Code* autorise le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur une personne reconnue coupable d'une infraction désignée même si un appel est en instance. Les alinéas 9(2)b) et 10(7)b) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* exigent que les données sur le contrevenant dans le fichier des condamnés soient supprimées et que tous les échantillons d'ADN prélevés sur le délinquant soient supprimés « sans délai après le verdict d'acquiescement définitif de l'intéressé à l'égard de toutes les infractions désignées ayant fait l'objet d'une ordonnance ou d'une autorisation », ce qui peut donc signifier au moment où l'appel est accueilli, pour autant qu'il n'y ait pas, dans le casier judiciaire du contrevenant, de condamnation pour d'autres infractions désignées. Toutefois, les alinéas 9(2)a) et 10(7)a) de la *Loi* semblent contredire ces dispositions à certains égards, puisqu'ils précisent que les renseignements sur le contrevenant dans le fichier des condamnés doivent être rendus inaccessibles et les échantillons de substances corporelles, détruits sans délai seulement après l'annulation définitive de toutes les ordonnances ou autorisations de prélèvement de substances corporelles sur l'intéressé. L'alinéa 9(2)a) de la *Loi*, en particulier, a créé des situations pour lesquelles un échantillon d'ADN n'aurait pas dû être prélevé sur un prévenu, mais a tout de même été utilisé comme motif d'obtention d'un mandat pour le prélèvement de nouveaux échantillons d'ADN sur la personne en cause relativement à une

¹³⁵ Témoignage de Vincenzo Rondinelli, Criminal Lawyers' Association, précité, note 98, p. 10.

nouvelle infraction dont elle était accusée¹³⁶. Le comité estime que la *Loi* devrait être modifiée afin de préciser qu'il faut veiller à ce que les échantillons d'ADN prélevés et conservés par la Banque de données génétiques, de même que les renseignements contenus dans le fichier des condamnés soient immédiatement détruits dès qu'un jugement définitif est rendu en faveur d'un contrevenant, si aucune autre condamnation pour une infraction désignée ne figure dans son casier judiciaire.

RECOMMANDATION 8

Que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifiée pour préciser que, dans les circonstances où un tribunal a rendu un jugement définitif en faveur d'un contrevenant, s'il n'y a aucune autre possibilité d'appel de la part de la Couronne ou de l'accusé, et si aucune autre condamnation pour une infraction désignée ne figure à son casier judiciaire, les renseignements qui le concernent dans le fichier des condamnés doivent être supprimés immédiatement après l'expiration de tous délais d'appels, et les échantillons d'ADN ayant servi à créer son profil génétique enregistré dans la Banque de données génétiques, détruits sans délai.

D. Examen par le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques en vue de déterminer si le cadre de prélèvement et d'analyse des échantillons d'ADN doit être modifié en raison des divergences d'opinions sur la capacité de l'ADN « inutile » à fournir des renseignements concernant les troubles médicaux ou les caractéristiques physiques des personnes

Au cours de son étude, le comité tenait également à savoir si l'information contenue dans les profils génétiques entreposés dans la Banque était véritablement de l'ADN « non codant » ou

¹³⁶ C'est ce qui est arrivé dans *R. v. Newell*, 2009, NLCA 18, une affaire mettant en cause un homme qui avait été reconnu coupable de vol au terme d'un procès, qui avait fait l'objet d'une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN, mais dont la condamnation pour vol avait été annulée en appel. Toutefois, après le verdict de l'appel, mais avant que son profil d'ADN ne soit retiré du fichier des condamnés et de la Banque, la police, sachant qu'un appel était en instance, s'était servi du fait que le profil génétique de l'homme en question se trouvait dans la Banque pour obtenir un mandat en vertu de l'article 487.05 du *Code* et faire enquête sur lui relativement à d'autres vols dont il était soupçonné. La cour d'appel a maintenu que le nouveau mandat, délivré en partie sous le motif que le profil génétique se trouvait dans la Banque, était valide et ne contrevenait pas à l'article 8 de la *Charte* parce que l'alinéa 9(2)a) de la *Loi* autorisait la conservation du profil génétique du contrevenant jusqu'à l'annulation de l'ordonnance de prélèvement d'ADN, ce qui n'était pas le cas au moment de la délivrance du nouveau mandat de prélèvement. La cour d'appel de Terre-Neuve a donc jugé que M. Newell n'avait pas d'attente raisonnable en matière de vie privée au moment où le mandat de prélèvement d'échantillons d'ADN a été délivré.

« inutile », c'est-à-dire si les 13 loci utilisés pour créer un profil ne peuvent être utilisés pour prédire les caractéristiques médicales, physiques ou mentales des personnes desquelles proviennent les échantillons d'ADN. Ron Fournay, directeur des Services nationaux et recherche de la GRC et scientifique responsable de la Banque a dit au comité en mars 2009 :

[I]l est important de savoir que les segments d'ADN que nous examinons ne codent jamais des caractéristiques que nous connaissons. Avec les marqueurs que nous utilisons aujourd'hui, nous ne pouvons pas vous dire si vous allez être chauve, si vous avez tendance à être diabétique, si vous serez grand, petit ou aurez des yeux bleus. Tout ce que nous savons c'est que ce sont là des éléments qui varient d'une personne à l'autre et, puisque ce sont des variables, cela veut dire qu'ils évoluent librement et que, dans la plupart des cas, ils ne vont jamais coder quoi que ce soit. Ce sont tout simplement des séparateurs d'ADN qui font partie de notre génome ou de notre plan¹³⁷.

D'autres scientifiques qui ont comparu devant le comité avaient cependant une opinion différente. Par exemple, Martin Somerville, président du Collège canadien des généticiens médicaux, a déclaré au comité en mai 2009 :

Les renseignements obtenus de l'analyse des 13 marqueurs d'ADN utilisés à des fins d'identification peuvent avoir un intérêt médical évident. Bon nombre de personnes affirment que ces régions sont anonymes et, qu'à part le sexe, elles ne fournissent aucun renseignement particulier médical ou physique sur le donateur. Or, ces marqueurs peuvent en fait révéler la présence de changements dans le nombre de copies de très grands segments d'ADN. En d'autres mots, cela n'était pas l'objectif de la technologie, mais on peut le faire parce que c'est possible. Ce n'est pas une façon très respectueuse d'obtenir des renseignements médicaux, mais elle existe. Ce type de profilage permet de déceler des anomalies comme une différence dans le nombre de chromosomes sexuels ainsi que le syndrome de Down, que l'on connaît également sous le nom de trisomie 21. Le profilage génétique permet de déceler ces anomalies de façon très efficace.

Aucun renseignement génétique n'est véritablement anonyme, puisque tout segment d'ADN peut révéler des détails personnels sur la personne. Ce n'est que depuis la réalisation du projet du génome humain en 2003 que nous comprenons la complexité et la pertinence des renseignements

¹³⁷ Témoignage de Ron Fournay, directeur, Services nationaux et recherche, Gendarmerie royale du Canada, précité, note 69, p. 25.

généétiques autrefois appelés inutiles. D'ailleurs, on ne parle plus de renseignements génétiques inutiles¹³⁸.

Le comité sait que l'alinéa 4b) et le paragraphe 10(5) de la *Loi* interdisent la transmission et l'utilisation d'échantillons d'ADN entreposés dans la Banque à d'autres fins qu'à des analyses génétiques. Il reconnaît également que le paragraphe 6(1) de la *Loi* impose de sévères restrictions quant au type d'information pouvant être communiquée aux organismes d'application de la loi à propos d'une correspondance. Néanmoins, puisque les spécialistes ne s'entendent pas sur la question de savoir s'il est possible d'établir des caractéristiques personnelles ou de l'information médicale à partir de l'analyse des 13 loci actuellement utilisés pour la création des profils, et parce que la Banque peut fort probablement commencer à utiliser plus de 13 loci pour créer les profils (c'est-à-dire des profils sont créés à partir de 16 loci)¹³⁹, le comité croit qu'il serait souhaitable que le Comité consultatif entreprenne une consultation publique afin de déterminer si les loci utilisés par la Banque pour créer les profils peuvent et devraient servir à révéler des caractéristiques personnelles ou des renseignements médicaux sur une personne, ainsi que pour aider les policiers à identifier des contrevenants. Le Comité consultatif devrait publier les résultats de cette consultation et formuler une recommandation selon laquelle, à son avis, le cadre du prélèvement et de l'analyse des échantillons d'ADN établi par la *Loi* doit être modifié pour maintenir l'équilibre entre les objectifs que constituent la protection de la société, l'administration de la justice et la protection de la vie privée des individus au sens de l'article 4 de la *Loi*.

RECOMMANDATION 9

Que le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques entreprenne une consultation publique afin de déterminer si les loci utilisés par la Banque de données génétiques pour créer les profils d'ADN devraient être utilisés pour révéler des renseignements sur les caractéristiques personnelles ou les troubles médicaux d'une personne, dans le but d'aider les policiers à identifier des contrevenants.

¹³⁸ Témoignage de Martin Somerville, Collège canadien des généticiens médicaux, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 24.

¹³⁹ Dans son dernier rapport annuel, le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques a indiqué que la création de profils génétiques à partir de 16 loci était envisagée. Voir Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008–2009*, précité, note 73, p. 17.

RECOMMANDATION 10

Que le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques publie les résultats de la consultation publique et formule une recommandation selon laquelle, à son avis, le cadre du prélèvement et de l'analyse des échantillons d'ADN prévu dans la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* devrait être modifié afin de maintenir un équilibre approprié entre les objectifs que constituent la protection de la société, l'administration de la justice et la protection de la vie privée au sens de l'article 4 de la *Loi*.

E. Utilisation de la Banque de données génétiques pour disculper des innocents

L'ADN est un puissant outil d'analyse génétique parce qu'il permet, plus que toute autre technique d'analyse, de différencier les individus. Il fournit donc de l'information extrêmement utile qui permet d'associer des personnes à certains crimes, sinon de démontrer, de façon très particulière et individuelle, toute absence d'implication. Dans de nombreux jugements, les tribunaux s'en remettent à la technique d'analyse de l'ADN qui permet d'inculper des fautifs et de disculper des innocents. Dans les parties précédentes du présent rapport, il a beaucoup été question des moyens d'utiliser cette technologie légalement, promptement et en toute sécurité pour tenir les individus responsables des crimes qu'ils commettent; il faut cependant porter aussi attention au second objectif, soit éliminer les suspects et disculper les innocents.

À titre d'exemple, rappelons que Guy-Paul Morin et David Milgaard, tous deux inculpés à tort de meurtre dans des procès criminels hautement publicisés, n'auraient probablement pas été innocentés sans les analyses génétiques. N'eut été de ces analyses, ils seraient peut-être encore en prison pour des crimes qu'ils n'ont pas commis. Le comité souscrit donc à la décision qu'a prise le comité de la sécurité publique de la Chambre des communes de recommander, dans son rapport de juin 2009, de modifier l'article 3 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* pour établir fermement que l'un des objectifs pour lesquels la Banque a été créée est de disculper des innocents. Il est déjà possible, et c'est souvent le cas, de se soumettre volontairement au prélèvement d'échantillons d'ADN pour établir son innocence. Cependant, le comité croit qu'il faudrait modifier la *Loi* pour permettre à des personnes soupçonnées, par les responsables de l'application de la loi, d'avoir commis une infraction désignée d'accéder d'une façon quelconque aux renseignements contenus dans la Banque pour établir leur innocence, après avoir été accusées, mais avant leur procès. Notamment, le comité croit que les accusés et

leurs avocats devraient pouvoir obtenir toute l'information pertinente concernant les analyses exécutées par la Banque sur des échantillons d'ADN qu'ils ont fournis en lien avec les infractions désignées en vertu desquelles ils sont accusés.

RECOMMANDATION 11

Que l'article 3 de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifié de manière à indiquer que cette loi a pour objet l'établissement d'une banque nationale de données génétiques destinée à aider les organismes chargés de l'application de la loi à identifier les auteurs présumés d'infractions désignées, y compris celles commises avant l'entrée en vigueur de la *Loi*, de même qu'à disculper des innocents.

RECOMMANDATION 12

Que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifiée de manière à permettre aux accusés et à leurs avocats de demander et d'obtenir, de la Banque nationale de données génétiques, pour la défense relative à des accusations criminelles, des renseignements pertinents concernant les analyses des échantillons fournis par des personnes accusées d'infractions désignées.

De plus, le comité croit que les contrevenants *déclarés coupables* et leurs avocats devraient également avoir accès aux renseignements pertinents sur les échantillons et les profils entreposés dans la Banque pour établir l'innocence, du moins dans les cas où des changements ou des progrès techniques importants sont survenus depuis que les contrevenants ont été déclarés coupables. Comme il est indiqué précédemment, même si le paragraphe 10(1) de la *Loi* exige que le commissaire de la GRC détruise les échantillons de substances corporelles utilisés pour la création de profils dans la Banque, il lui permet de conserver les autres substances corporelles prélevées s'il estime approprié de le faire. On présume que la *Loi* habilite le commissaire à conserver certaines parties d'échantillons au cas où l'évolution technologique permettrait aux scientifiques de recueillir de meilleures informations, différentes ou plus précises, à partir des échantillons.

Aux termes du paragraphe 10(2) de la *Loi* :

L'analyse génétique des substances corporelles ainsi entreposées peut être effectuée lorsque le commissaire estime qu'elle est justifiée en raison

des progrès techniques importants intervenus depuis que le profil d'identification génétique de la personne qui a fourni les substances ou sur qui elles ont été prélevées a été établi pour la dernière fois.

Si le commissaire est habilité à autoriser les laboratoires à effectuer de nouvelles analyses d'échantillons d'ADN afin d'en tirer de plus amples ou de meilleures informations aux fins de l'application de la loi, toute personne reconnue coupable d'une infraction désignée devrait pouvoir obtenir les renseignements pertinents tirés de ces analyses pour établir son innocence. Par conséquent, le comité recommande que la *Loi* soit modifiée pour préciser que si le commissaire est d'avis qu'une nouvelle analyse génétique des substances corporelles entreposées dans la Banque s'impose conformément au paragraphe 10(2) de la *Loi* et que les substances corporelles en question proviennent d'une personne dont le profil génétique est contenu dans le fichier des condamnés, il devrait être tenu de communiquer au contrevenant déclaré coupable les résultats de cette nouvelle analyse pour qu'il puisse les utiliser pour établir son innocence.

RECOMMANDATION 13

Que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifiée de façon que le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada soit tenu de fournir au contrevenant dont le profil est conservé dans le fichier des condamnés, les renseignements pertinents et les résultats des analyses effectuées en vertu du paragraphe 10(2) de la *Loi*.

F. Échange international de renseignements contenus dans la Banque de données génétiques

Les paragraphes 6(2) à 6(7) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* déterminent les circonstances dans lesquelles les profils d'identification génétique contenus dans la Banque peuvent être communiqués à un État étranger, à l'une de ses organisations, à une organisation internationale de gouvernement ou à un de ses organismes, ainsi que les modalités de communication. Ils déterminent aussi les circonstances dans lesquelles ces entités étrangères peuvent transmettre les profils contenus dans leurs banques de données génétiques à la Banque aux fins de comparaison.

Aux fins de l'échange de renseignements, le paragraphe 6(5) de la *Loi* dispose que l'organisation ou l'organisme étranger en question doit avoir conclu avec le Canada un accord ou

une entente autorisant la communication de l'information, conformément à l'alinéa 8(2)f) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁴⁰. Aux termes de cet alinéa, le gouvernement du Canada peut communiquer des renseignements personnels concernant des individus à un autre État, à une organisation internationale ou à un de leurs organismes seulement si une entente a été conclue entre le Canada et l'entité étrangère en question, précisant que les renseignements communiqués par le gouvernement canadien seront utilisés uniquement « en vue de l'application des lois ou pour la tenue d'enquêtes licites ». Le paragraphe 6(5) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* précise également que les renseignements et les profils contenus dans la Banque peuvent être communiqués à d'autres États, à des organismes étrangers et à leurs organisations seulement si « la communication est nécessaire pour les besoins d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction criminelle ».

En ce qui concerne le genre de renseignements qui peuvent être communiqués une fois que ces critères sont respectés, les entités étrangères qui communiquent à la Banque des profils d'identification génétiques contenus dans leurs banques de données génétiques peuvent obtenir des correspondances entre ces profils et ceux qui ont été versés dans le fichier de criminalistique et le fichier des condamnés (paragraphe 6(3) de la *Loi*). Par contre, la Banque peut communiquer un profil génétique à une certaine entité étrangère uniquement si le profil est contenu dans le fichier de criminalistique et ne peut le communiquer que si un organisme canadien responsable de l'application de la loi, dans le cours d'une enquête, en fait la demande expresse (paragraphe 6(4) de la *Loi*). Cela dit, le paragraphe 6(2) précise que : « [l]es utilisateurs autorisés du fichier automatisé des relevés de condamnations criminelles géré par la GRC peuvent être informés du fait que le profil d'identification génétique d'un individu se trouve ou non dans le fichier des condamnés ». Par conséquent, une entité étrangère autorisée à utiliser le fichier automatisé des relevés de condamnations criminelles, le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), pourrait potentiellement être avisée de la présence du profil en question dans le fichier des condamnés.

Quant à la communication de renseignements à des fins de comparaison, le paragraphe 6(3) précise que la Banque peut uniquement faire savoir qu'un profil demandé ne se trouve pas dans la Banque ou elle peut confirmer qu'une correspondance est établie, puis communiquer le profil en question et le nom de la personne jointe au profil à l'entité étrangère. Pour que les renseignements soient communiqués, il doit y avoir une correspondance parfaite (les 13 loci dans

¹⁴⁰ L.R.C. 1985, ch. P-21.

les deux profils génétiques comparés doivent correspondre les uns aux autres). Les paragraphes 6(6) et 6(7) de la *Loi* interdisent l'utilisation de profils contenus dans la Banque et la communication de renseignements sur les profils, sauf exception prévue dans la *Loi*.

L'examen des dispositions susmentionnées montre que la *Loi* impose des limites strictes ou des mesures de contrôle quant à l'échange de renseignements entre la Banque et les entités étrangères. La question demeure cependant de savoir si ces limites et mesures de contrôle sont suffisantes. Dans les observations contenues dans son rapport au Sénat sur le projet de loi C-18¹⁴¹, le comité a exprimé des préoccupations au sujet des dispositions relatives à l'échange de renseignements dont il est question précédemment :

Nos préoccupations ont trait au partage avec l'étranger de renseignements contenus dans la Banque nationale de données génétiques. Nous craignons que des États ne réclament les renseignements en question dans le cadre d'efforts pour réprimer des crimes qui n'en sont pas en vertu du droit canadien. Par exemple, la dissidence politique non violente peut être considérée comme un acte criminel dans certains territoires, et nous ne voudrions pas que la Banque en facilite la judiciarisation. Par conséquent, nous recommandons que l'un des critères du partage de renseignements avec un État étranger soit que l'infraction présumée avoir été commise à cet endroit soit considérée comme un acte criminel en vertu du droit canadien et que les lois et règlements appropriés soient ainsi amendés¹⁴².

En d'autres mots, le comité était d'avis que la communication de renseignements à une entité étrangère devrait se limiter aux situations dans lesquelles des entités étrangères mènent des enquêtes dans leurs secteurs de compétence au sujet d'infractions qui correspondraient à des actes criminels en droit canadien. Le comité est encore essentiellement de cet avis, mais doit tenir compte des différents traités d'entraide juridique conclus par le Canada avec d'autres pays ainsi que de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*¹⁴³.

Parce que la répression de la criminalité, les enquêtes et la poursuite, notamment dans le contexte de la mondialisation, doivent souvent faire appel à la collaboration avec des organismes

¹⁴¹ Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Quatorzième rapport*, 1^{re} session, 39^e législature, 14 juin 2007, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/rep-f/rep14jun07-f.htm>. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a renvoyé le projet de loi C-18 au Sénat sans amendement mais avec des observations.

¹⁴² *Ibid.*

étrangers d'application de la loi, le Canada a promulgué, en 1988, la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*. Cette loi établit que les tribunaux canadiens ont le pouvoir de délivrer des ordonnances, y compris des mandats de perquisition et des ordonnances d'obtention d'éléments de preuve, pour le compte d'une entité ou d'un État étranger aux fins d'une enquête criminelle ou des poursuites menées par l'entité ou l'État en question. Cependant, la loi n'autorise que les demandes qui sont déposées en vertu d'un traité ou d'une entente administrative. En conséquence, lorsqu'on examine les obligations du Canada en ce qui a trait à la divulgation et à la communication de renseignements à une entité ou un État étranger, il faut examiner le traité conclu par le Canada avec l'entité en question pour savoir quand et dans quelles circonstances le Canada est autorisé à offrir son aide ou tenu de le faire.

Actuellement, le Canada a conclu des traités d'entraide juridique en matière criminelle avec 39 pays et organisations internationales¹⁴⁴. En vertu de ces accords, les parties peuvent s'entraider pour :

- l'examen d'objets et de lieux;
- l'échange de renseignements et d'objets;
- la recherche ou l'identification de personnes;
- la signification de documents;
- la prise de déposition;
- la transmission de documents et de dossiers;
- le transfèrement de personnes détenues;
- l'exécution de demandes de perquisition, fouille et saisie.

En ce qui concerne les documents et les dossiers, la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* définit les documents ainsi : « tout support où sont enregistrées ou sur lequel sont inscrites des données et qui peut être lu ou compris par une personne, un système informatique ou un autre dispositif ». Cette définition est suffisamment large pour englober les profils génétiques créés par la Banque. En ce qui a trait aux circonstances de l'entraide juridique apportée à une entité ou un État étranger, elle varie selon les traités. Par exemple, dans le traité

¹⁴³ L.C. 1988, ch. 17.

¹⁴⁴ Information sur les traités du Canada, <http://www.treaty-accord.gc.ca/search-recherche.asp?type=&page=TLA>.

conclu entre le Canada et les États-Unis concernant les affaires criminelles, les articles I et II, pris conjointement, précisent que l'entraide offerte par le Canada aux États-Unis se limite à la recherche, à la poursuite et à la répression des infractions pour lesquelles la loi américaine prévoit une peine d'emprisonnement d'au moins un an, ou les affaires en lien avec une infraction mentionnée à l'Annexe¹⁴⁵. Cela inclut la communication de documents, dont les profils génétiques. Par contre, en vertu du traité entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas concernant les affaires criminelles, le Canada peut offrir son aide à ce dernier pour tout ce qui concerne la poursuite des infractions établies par la législature des Pays-Bas, des Antilles néerlandaises ou d'Aruba¹⁴⁶.

En ce qui a trait aux pays avec lesquels le Canada n'a pas conclu de traité concernant les affaires criminelles, l'article 6(1) de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* précise que le ministre des Affaires étrangères peut, avec l'agrément du ministre de la Justice, conclure avec un État ou une entité une entente administrative prévoyant l'entraide juridique en matière criminelle (ce qui comprend la communication de documents), mais uniquement pour des enquêtes déterminées « portant sur des actes qui, s'ils étaient commis au Canada, constitueraient des actes criminels ».

Il semble donc que lorsque le Canada conclut un traité en matière criminelle avec un État ou une entité, les circonstances dans lesquelles le Canada fournira de l'aide, y compris des documents, pour une enquête policière ou une poursuite judiciaire sont définies précisément dans le traité. En l'absence de traité, le ministre des Affaires étrangères, en agrément avec le ministre de la Justice, conserve le pouvoir discrétionnaire de fournir une aide juridique, dont des documents, à l'entité ou à l'État en question, mais uniquement en rapport avec des actes qui, s'ils avaient été commis au Canada, constitueraient des actes criminels. Cela dit, si une entité ou un État étranger est un utilisateur autorisé du CIPC, l'entité ou l'État en question peut obtenir la confirmation que le profil d'un contrevenant se trouve dans le fichier des condamnés. Par souci de cohérence entre les traités conclus avec des entités ou États étrangers et les dispositions de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*, ainsi que le paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, qui dispose que les utilisateurs autorisés du CIPC

¹⁴⁵ Voir la définition d'« infraction », aux articles I et II du Traité d'entraide juridique entre le Canada et les États-Unis, <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fra&id=101638>.

¹⁴⁶ Voir la définition d'« infraction », aux articles I et II du Traité d'entraide juridique entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fra&id=101636>.

peuvent obtenir la confirmation que le profil d'un contrevenant se trouve dans le fichier des condamnés, le comité est d'avis que la *Loi* devrait être modifiée pour préciser que les renseignements conservés dans la Banque ne peuvent être communiqués qu'aux entités et États étrangers ayant conclu un traité d'entraide juridique en matière criminelle avec le Canada et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la, s'il y a lieu. En l'absence d'un tel traité, la *Loi* devrait être modifiée pour préciser que les renseignements conservés dans la Banque ne peuvent être communiqués aux entités ou États étrangers qu'aux fins des enquêtes sur une infraction qui aurait été commise en territoire étranger et qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait un acte criminel en droit canadien et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi*, s'il y a lieu.

RECOMMANDATION 14

Que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifiée de manière à préciser que l'information entreposée dans la Banque nationale de données génétiques peut uniquement être communiquée au gouvernement d'un État étranger, à une organisation internationale établie par des gouvernements ou à un de ses organismes conformément au traité d'entraide juridique en matière criminelle conclu entre le Canada et l'État étranger ou l'organisation internationale en question et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, s'il y a lieu.

RECOMMANDATION 15

Que la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* soit modifiée pour préciser que, dans l'éventualité où il n'existe aucun traité d'entraide juridique en matière criminelle en vigueur entre le Canada et le gouvernement d'un État étranger, une organisation internationale établie par des gouvernements ou un de ses organismes, l'information peut uniquement être communiquée à l'État ou à l'organisme international en question pour les besoins d'une enquête au sujet d'une infraction qui aurait été commise en territoire étranger et qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait un acte criminel en droit canadien et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, s'il y a lieu.

G. Analyse de la parenté ou recherche par liens parentaux

Au cours de l'étude du comité, un des sujets les plus controversés a été la possible modification de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* afin de faciliter l'analyse de la parenté ou la recherche par liens parentaux.

Comme l'explique une section précédente du document, l'analyse de la parenté ou la recherche par liens parentaux fait suite habituellement à une simple recherche dans la Banque. Les forces de l'ordre fournissent à la Banque des échantillons génétiques prélevés sur les lieux de crimes, et les échantillons permettent de produire des profils qu'on compare ensuite à d'autres profils contenus dans le fichier de criminalistique ou dans le fichier des condamnés. Cependant, l'article 6 de la *Loi* dispose que la Banque peut communiquer un profil et les renseignements connexes seulement si le profil contenu dans la Banque et celui créé à partir de l'échantillon envoyé par la police présentent une correspondance exacte, ou s'il est impossible d'écarter la possibilité d'une correspondance en raison de limites techniques empêchant d'établir un profil complet à partir de l'échantillon reçu. En vertu du paragraphe 6(7) et de l'article 11 de la *Loi*, la communication de renseignements conservés dans la Banque constitue une infraction, à moins qu'elle soit faite en conformité avec l'article 6 de la *Loi*. Par conséquent, la Banque ne peut pas aviser les forces de l'ordre de l'existence d'une correspondance étroite ou partielle. Pour que la communication de tels renseignements soit possible, il faudrait que la *Loi* soit modifiée.

Si la *Loi* autorisait ce genre de communication, la Banque pourrait informer les forces de l'ordre que le profil soumis pour comparaison, même s'il ne présente pas de correspondance exacte avec un profil contenu dans le fichier de criminalistique ou le fichier des condamnés, est très similaire à un autre profil contenu dans l'un de ces fichiers. La police saurait alors qu'elle cherche un parent proche d'une personne déjà fichée à la Banque. Ce type de recherche permettrait aux services policiers de raccourcir leur liste de suspects pour une infraction donnée, et ainsi de résoudre les crimes plus rapidement et de façon plus ciblée. C'est pour ces raisons que les représentants de la GRC, lorsqu'ils ont comparu devant le comité, ont préconisé que la Banque soit autorisée à communiquer aux organismes policiers les correspondances étroites¹⁴⁷. Il convient aussi de souligner que les laboratoires judiciaires à l'échelon régional effectuent déjà

¹⁴⁷ Témoignage de la caporale Jennifer Derkson, analyste des politiques, Politiques opérationnelles et conformité, Services de police communautaires, contractuels et autochtones, GRC, précité, note 85, p. 63.

l'analyse de la parenté et la recherche par liens parentaux, car ils ne sont pas assujettis à la *Loi*¹⁴⁸. En outre, le Royaume-Uni¹⁴⁹ et de nombreux États américains autorisent la communication des correspondances étroites, du moins dans le cas de certaines infractions graves. Toutefois, il faut également remarquer que certains États américains, comme le Maryland, interdisent expressément les recherches par liens parentaux dans les banques de données génétiques d'État, tandis que dans d'autres, la loi et les politiques sont muettes sur le sujet¹⁵⁰. Il importe de souligner que le laboratoire judiciaire du Federal Bureau of Investigation n'a pas recours à l'analyse de la parenté ou à la recherche par liens parentaux comme outils pour résoudre les crimes¹⁵¹.

Alors que les représentants de la GRC se sont prononcés en faveur de la modification de la *Loi* afin d'autoriser la Banque à effectuer les analyses de la parenté ou les recherches par liens parentaux, la majorité des témoins qui ont comparu devant le comité ont exprimé de graves préoccupations au sujet des conséquences néfastes pour l'appareil judiciaire si ce type de recherche était autorisé. Ils doutent que les avantages de telles analyses puissent l'emporter sur les problèmes éventuels qui pourraient en résulter. Certaines raisons invoquées contre les analyses de filiation génétique étaient d'ordre pratique (des porte-parole du ministère de la Justice, par exemple, ont affirmé que : « [b]ien qu'elles soient un sujet brûlant, les analyses de filiation génétique ne donneront sans doute pas lieu à un grand nombre de correspondances, parce qu'elles mobilisent énormément de ressources policières¹⁵² »). Toutefois, la plupart des témoins ont dit craindre que de telles recherches ne violent la vie privée de citoyens innocents ou ne mettent en cause la présomption d'innocence. Parmi les préoccupations formulées par des témoins figurent les suivantes :

- Si on applique les analyses de la parenté et les recherches par liens parentaux, les personnes dont le profil se trouve déjà dans le fichier des condamnés risquent de devenir, sans le vouloir, des « informateurs génétiques » à l'égard des membres de la famille. La personne fichée dans le fichier des condamnés peut avoir été coupable

¹⁴⁸ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 21.

¹⁴⁹ Témoignage de Richard A. Bergman, président, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 80, p. 10. M. Bergman signale que les analyses de parenté ont permis de résoudre quelque 16 % de 160 cas notoires en Angleterre.

¹⁵⁰ Natalie Ram, « State Policies for DNA Crime Databases Vary Widely » *Science Progress*, Centre For American Progress, 2 novembre 2009, <http://www.scienceprogress.org/2009/11/map-state-dna-policies/>.

¹⁵¹ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 21.

¹⁵² Témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 58.

d'un crime, mais, si la correspondance n'est pas exacte, elle ne peut pas être coupable du crime qui fait l'objet d'une enquête. De plus, ce genre d'analyse permet d'établir des liens entre le profil génétique de citoyens innocents (c'est-à-dire des parents de la personne fichée, qui n'ont pas commis le crime) et les profils liés au lieu du crime, les transformant en suspects aux yeux de la police¹⁵³;

- L'analyse de la parenté et la recherche par liens parentaux pourraient entraîner la surveillance génétique de groupes de personnes qui sont surreprésentées dans le système correctionnel, comme les Autochtones ou d'autres groupes raciaux ou minorités ethniques. Les membres de groupes surreprésentés dans l'appareil judiciaire pourraient être priés de donner des échantillons plus souvent à des fins de comparaison, parce que la police estime qu'il y a plus de chance d'une correspondance¹⁵⁴; et
- L'analyse de la parenté et la recherche par liens parentaux risquent de révéler d'autres renseignements personnels qui n'ont pas de lien avec un crime mais qui peuvent avoir une grande incidence, par exemple le fait que les parents d'une personne ne sont pas ses vrais parents, ou qu'un frère disparu depuis longtemps a un dossier criminel et se trouve fiché dans le fichier des condamnés¹⁵⁵.

Ces préoccupations ont poussé les représentants du Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques à suggérer au Parlement, s'il souhaitait envisager de recommander l'analyse de la parenté ou la recherche par liens parentaux, de l'autoriser uniquement dans le cas d'un crime représentant l'une des 19 infractions désignées primaires pour lesquelles une ordonnance de prélèvement d'échantillon génétique est présentement obligatoire lors d'une condamnation. Ils proposent également l'imposition de limites supplémentaires, par exemple qu'il faille une autorisation du procureur général provincial ou un mandat de la cour avant que soit effectuée une recherche de correspondance étroite dans la Banque. Dans un cas comme dans l'autre, il faudrait également modifier les dispositions législatives pertinentes afin d'imposer comme condition, avant qu'une recherche de correspondance étroite soit autorisée et que les résultats soient communiqués par la Banque, que l'autorité compétente soit convaincue qu'il n'existe pas d'autre élément de preuve ou piste d'enquête¹⁵⁶. Cependant, selon le Commissariat à la protection de la vie privée, même une utilisation limitée risque d'être

¹⁵³ Témoignage de Carman Baggaley, conseiller en politiques stratégiques, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, précité, note 107, p. 12 et 17.

¹⁵⁴ Témoignage de Peter Cory, membre, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 92, p. 17-18.

¹⁵⁵ Témoignage de Martin Somerville, président, Collège canadien de généticiens médicaux, précité, note 138, p. 26, et témoignage de Carman Baggaley, conseiller en politiques stratégiques, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, précité, note 107, p. 19.

problématique car, si l'analyse de parenté ou la recherche par liens parentaux sont autorisées pour ces 19 infractions, on risque d'ouvrir toutes grandes les portes aux analyses pour toutes les infractions désignées, entraînant une croissance générale du nombre d'analyses¹⁵⁷.

Après avoir examiné les témoignages et les préoccupations des témoins, le comité estime qu'avant d'autoriser l'analyse des liens familiaux et la recherche par liens de parenté, le ministère de la Justice devrait étudier la question plus à fond afin de déterminer la façon d'élaborer une disposition qui permettrait d'équilibrer les besoins que constituent la protection de la société, la protection de la vie privée ainsi que la présomption d'innocence. Pour le comité, il ne fait aucun doute que de telles recherches ne devraient pas être autorisées à moins d'être assujetties à une série de restrictions. Le comité invite le ministère de la Justice à se pencher sur les effets de l'autorisation de l'analyse des liens familiaux et de la recherche par liens parentaux sur la protection de la société, l'administration de la justice, la vie privée des personnes et la présomption d'innocence.

¹⁵⁶ Témoignage de Richard A. Bergman, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 80, p. 11, et Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 22.

¹⁵⁷ Témoignage de Carman Baggaley, conseiller en politiques stratégiques, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, précité, note 107, p. 16, et lettre de Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 16 juin 2009, précité, note 95, p. 6.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES RESSOURCES POUR LA BANQUE NATIONALE DE DONNÉES GÉNÉTIQUES ET LES LABORATOIRES JUDICIAIRES DE LA GRC, DE L'ONTARIO ET DU QUÉBEC

A. Accroissement des ressources financières de la Banque nationale de données génétiques

Le comité reconnaît que si le gouvernement adopte toutes ses recommandations de modification du *Code criminel* et de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, il en résultera certaines économies de coût pour l'appareil de justice pénale. Il est évident, par exemple, que si le *Code* est modifié afin que les échantillons génétiques puissent être prélevés automatiquement sur tous les adultes reconnus coupables d'une infraction désignée et les adolescents reconnus coupables de certaines infractions désignées, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une ordonnance, l'appareil judiciaire gagnera du temps et de l'argent, puisque les procureurs de la Couronne ne seront plus obligés de demander des ordonnances pour les infractions désignées secondaires et il ne sera plus nécessaire de tenir des audiences distinctes pour que les juges délivrent des mandats de prélèvement après la condamnation dans ces circonstances. Il semble également probable que les services de police réaliseront aussi des économies, puisqu'ils ne seront plus obligés de consacrer du temps et de l'argent à retracer des contrevenants qui ont quitté la juridiction avant qu'un échantillon génétique puisse être prélevé ou à obtenir que des nouveaux échantillons soient prélevés lors d'erreurs mineures dans les mandats de la cour; mais, il se peut aussi qu'il y ait augmentation des coûts puisque les services de police seraient obligés de recueillir un nombre plus élevé qu'avant d'échantillons génétiques.

Cependant, les recommandations, si elles sont adoptées, occasionneront presque certainement de nouveaux coûts à la Banque. Quand les porte-parole du ministère de la Justice ont comparu devant le comité, ils ont signalé que si l'on prélève systématiquement des échantillons génétiques au moment de la condamnation pour une infraction désignée primaire ou secondaire : « le nombre de [nouveaux] profils pourrait atteindre 100 000 annuellement ¹⁵⁸ ». Étant donné que la Banque a reçu en 2008-2009 quelque 34 000 échantillons destinés à ajouter des profils au fichier des condamnés ¹⁵⁹, si l'augmentation prédite de 100 000 échantillons par année est juste, la Banque aura certainement besoin de ressources supplémentaires. C'est ce qu'a

¹⁵⁸ Témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, précité, note 82, p. 58.

¹⁵⁹ Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 63, p. 7.

confirmé Ron Fourney, directeur des Services nationaux et recherche à la GRC quand il a comparu devant le comité le 17 mars 2010. Il a affirmé que :

Une fois qu'on dépasse 60 000 échantillons, on change complètement de situation du point de vue de la conservation, du traitement et de la logistique. On change même d'ordre de grandeur pour les locaux. Ce qui est plus important, c'est que nous voudrions maintenir le même niveau de qualité. J'attire l'attention des sénateurs sur le fait qu'il n'y a pas de délai pour le traitement d'échantillons du fichier des condamnés. Ils sont régulièrement traités dans un délai de cinq jours. Nous avons réussi à maintenir cette norme. Avec la modification de la loi, nous sommes passés de 18 000 échantillons il y a un an à 34 000 aujourd'hui. C'est un grand changement auquel nous nous sommes adaptés sans changement de personnel ou d'équipement.

Au-delà de 60 000 échantillons, nous serions obligés d'envisager de nouveaux types d'équipements et, éventuellement, d'engager du personnel. Certes, l'automatisation et la robotisation du chargement des machines devraient permettre de réduire dans une certaine mesure l'accroissement de personnel nécessaire. Nous consultons actuellement des collègues du ministère de la Justice en considérant que, si les choses changent, nous devons prévoir des coûts supplémentaires. Nous travaillons là-dessus en ce moment même¹⁶⁰.

En conséquence, le comité estime que si le *Code* est modifié afin de permettre le prélèvement systématique d'échantillons génétiques sur tous les contrevenants adultes au moment de la condamnation pour une infraction désignée ainsi que le prélèvement automatique d'échantillons génétiques sur les jeunes contrevenants dans certaines circonstances, il faudrait accorder plus de ressources financières à la Banque afin de faire en sorte qu'elle puisse s'adapter à l'accroissement de la charge de travail qui se produira inévitablement.

¹⁶⁰ Témoignage de Ron Fourney, directeur des Services nationaux et recherche, GRC, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 3^e session, 40^e législature, fascicule n° 1, 10, 17 et 18 mars 2010, p. 59-60.

RECOMMANDATION 16

Que, si le *Code criminel* est modifié pour permettre la collecte immédiate et automatique d'un échantillon génétique sur tout adulte qui a été reconnu coupable d'une infraction désignée, ainsi que la collecte immédiate et automatique d'un échantillon génétique sur tout jeune contrevenant reconnu coupable de certaines infractions désignées, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que des ressources financières suffisantes sont offertes à la Banque nationale de données génétiques pour lui permettre de traiter le nombre accru d'échantillons qui lui seront envoyés afin que les profils puissent figurer au fichier des condamnés.

B. Ressources supplémentaires pour les laboratoires judiciaires de la GRC, de l'Ontario et du Québec

La Banque n'est pas le seul acteur du système d'identification génétique médico-légal susceptible d'avoir besoin de ressources financières supplémentaires dans un avenir rapproché. Les laboratoires judiciaires de la GRC, de l'Ontario et du Québec, lesquels traitent tous des échantillons d'ADN et créent des profils génétiques qui sont versés au fichier de criminalistique, sont également susceptibles de nécessiter des fonds supplémentaires. Ces besoins, contrairement à ceux de la Banque, ne résulteront pas de l'une ou l'autre des recommandations formulées dans le présent rapport. C'est plutôt que les laboratoires, surtout ceux de l'Ontario et du Québec, ont énormément de difficulté à répondre à l'accroissement de la demande d'analyse d'échantillons prélevés sur des lieux de crime, accroissement qui découle, selon les représentants des laboratoires, de l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18 en 2008.

La Banque est chargée de traiter les échantillons génétiques recueillis afin de les verser au fichier des condamnés, tandis que les laboratoires judiciaires de la GRC d'Halifax, Ottawa, Regina, Edmonton et Vancouver, et les deux laboratoires provinciaux, soit le Centre des sciences judiciaires de l'Ontario et le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale du Québec, sont chargés d'analyser les échantillons biologiques que la police recueille sur les lieux de crime et de verser les profils génétiques résultants au fichier de criminalistique. Les provinces et territoires, à l'exception de l'Ontario et du Québec, qui ont recours aux laboratoires de la GRC sont par conséquent tenus d'aider à payer le coût de ces analyses. Le montant de leur contribution est déterminé par les ententes sur les analyses biologiques que les provinces et territoires clients des laboratoires de la GRC ont conclues avec le gouvernement fédéral. Celui-ci

négoce également des ententes du même genre avec l'Ontario et le Québec, mais dans le cas de ces deux provinces, les fonds transitent dans l'autre sens, c'est-à-dire du gouvernement fédéral vers le Québec et l'Ontario, puisque ces provinces payent le coût d'exploitation de leurs propres laboratoires judiciaires et que le gouvernement fédéral tient à ce que toutes les provinces soient à même de fournir des échantillons et des profils pour alimenter le fichier de criminalistique. Si ce dernier n'est pas suffisamment alimenté, les correspondances entre le fichier de criminalistique et le fichier des condamnés seront beaucoup moins fréquentes, et la Banque perdra de son efficacité comme outil de résolution de crimes¹⁶¹.

Le comité savait déjà, avant de commencer ses audiences, que tant la vérificatrice générale du Canada que le vérificateur général de l'Ontario avaient effectué des vérifications en 2007 dans les laboratoires judiciaires de la GRC et ceux de l'Ontario, respectivement, et avaient constaté dans ces laboratoires des problèmes de traitement semblables. Malgré que quelques difficultés de contrôle de la qualité aient été constatées¹⁶², les problèmes relevés avaient peu à voir avec la qualité du travail effectué, mais étaient plutôt liés au manque de rapidité dans le traitement des échantillons¹⁶³. Par conséquent, le comité était impatient de voir si les laboratoires de la GRC et ceux de l'Ontario avaient réglé ces problèmes de lenteur relevés par les vérificateurs généraux du Canada et de l'Ontario dans leurs rapports, ainsi que de voir si les laboratoires du Québec vivaient des problèmes semblables.

¹⁶¹ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 16-17.

¹⁶² Par exemple, lorsque Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a comparu devant le comité en avril 2009, elle a signalé que lorsque les laboratoires judiciaires de la GRC ont adopté un nouveau processus automatisé en 2005, qui fait appel à des robots à certaines étapes du processus afin d'accélérer l'obtention de résultats d'analyse, ils ont constaté des divergences entre les résultats provenant de la méthode automatisée et ceux issus de la méthode manuelle, soulevant une question de contrôle de la qualité qui est restée en suspens pendant un bon moment. Elle a ajouté que le nouveau processus automatisé n'aurait pas dû être soumis uniquement à un examen interne par le personnel des laboratoires judiciaires de la GRC avant sa mise en œuvre, mais aurait également dû faire l'objet d'une validation et d'un examen indépendants externes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 6, 2^e session, 40^e législature, 22 et 29 avril 2009, p. 30.

¹⁶³ Voir Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mai 2007, ch. 7, <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20070507cf.pdf>. Voir aussi le témoignage de Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, *ibid.*, p. 29, quand elle déclare que : « La direction des Services de laboratoires judiciaires ne respectait pas les cibles qui avaient été fixées pour compléter les résultats des analyses et communiquer les résultats. De plus, dans certains cas, le personnel a changé la date d'échéance prévue des demandes de service laissant ainsi croire que les services de laboratoires judiciaires atteignaient leur cible alors que cette cible avait tout simplement été déplacée. » Voir aussi Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport du vérificateur général de l'Ontario*, ch. 3.02, décembre 2007, http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr07_302fr07.pdf. Le rapport indique, à la page 68, que : « Le Centre [de l'Ontario] a établi son objectif – répondre à 80 % des demandes dans un délai de 90 jours – sans s'enquérir des besoins de ses clients. Par comparaison, les objectifs fixés par les laboratoires judiciaires d'autres administrations sont généralement de 30 jours ou moins. »

Ce que le comité a découvert n'est pas rassurant. Les trois laboratoires avaient pris des mesures pour régler certaines des questions de lenteur au mieux de leur capacité, mais la multitude de nouvelles infractions désignées ajoutées en 2008 à la liste figurant à l'article 487.04 du *Code* a considérablement augmenté la charge de travail des trois laboratoires. De plus, il n'est pas prévu que cette demande ralentisse prochainement. Comme l'ont signalé les Services conseils du gouvernement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dans un rapport publié en novembre 2009 à l'intention de Sécurité publique Canada afin d'évaluer la capacité de travail de ces laboratoires¹⁶⁴ :

[D]'après les discussions avec des représentants des services de police et des laboratoires, il appert que tous s'entendent pour dire que la demande d'analyses biologiques continuera d'augmenter dans les années à venir malgré la tendance à la baisse observée des taux de criminalité. La situation est attribuée à l'augmentation de la collecte d'ADN sur les lieux de crime (on parle de « rendement en ADN ») en raison de son utilité et aux mesures prises par la police en réaction aux modifications apportées à la loi (par suite des projets de loi C-13 et C-18) qui permettent de verser des profils génétiques dans le fichier de criminalistique de la Banque de données génétiques¹⁶⁵.

Les laboratoires judiciaires de la GRC semblent les mieux placés pour gérer la demande accrue de services occasionnée par l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18. Ils avaient recours à trois stratégies pour améliorer l'efficacité et réduire la demande : 1) une démarche allégée pour l'analyse judiciaire dans le cadre de laquelle les policiers sur le terrain sont immédiatement mis en contact avec quelqu'un au laboratoire aux premières étapes de l'enquête afin qu'ils puissent négocier des dates de livraison et obtenir des résultats préliminaires le plus tôt possible (ce programme est un projet pilote qui devrait être appliqué à l'échelle nationale d'ici 2011¹⁶⁶); 2) l'automatisation accrue des processus de laboratoire (automatisation qui a également augmenté la productivité du laboratoire¹⁶⁷); et 3) l'imposition de conditions strictes aux provinces et aux territoires dans le cadre des ententes sur les analyses biologiques, qui limitent le nombre d'échantillons relatifs à des infractions secondaires que les provinces et

¹⁶⁴ Services conseils du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Examen des coûts et de la capacité liés aux services d'analyse biologique des laboratoires médico-légaux*, 30 novembre 2009.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶⁶ Témoignage de Peter Henschel, commissaire adjoint, directeur général, Service des sciences judiciaires et de l'identité, GRC, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 1, 3^e session, 40^e législature, 10, 17 et 18 mars 2010, p. 28-29.

¹⁶⁷ Services conseils du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Examen des coûts et de la capacité liés aux services d'analyse biologique des laboratoires médico-légaux*, précité, note 164, p. 15-16.

territoires peuvent soumettre chaque année aux laboratoires de la GRC pour analyse¹⁶⁸. Toutefois, il importe de souligner que si la GRC doit limiter dans les ententes sur les analyses biologiques le nombre de prélèvements génétiques recueillis sur les lieux de crime que ses laboratoires traiteront chaque année, les forces de l'ordre et les tribunaux n'ont sans doute pas tous les éléments de preuve génétiques dont ils devraient disposer. Par conséquent, il sera peut-être nécessaire d'accroître les fonds accordés aux laboratoires de la GRC ultérieurement, afin que ces derniers soient à même de traiter un plus grand nombre d'échantillons prélevés sur les lieux de crime, liés à des infractions désignées secondaires¹⁶⁹.

Les représentants du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale du Québec ont informé le comité que l'entente sur les analyses biologiques avec le gouvernement fédéral était sur le point de devenir caduque, en raison d'un différend qui se poursuit sur la décision fédérale de geler les fonds versés au laboratoire du Québec aux niveaux de 2006. Dans le passé, les ententes entre le Canada et le Québec étaient négociées pour une période de trois ans, ce qui permettait au laboratoire de planifier à long terme afin d'améliorer son équipement et d'embaucher des nouveaux employés. Le comité a appris que sans entente pluriannuelle, le laboratoire du Québec ne peut plus planifier à long terme, et l'arriéré de travail causé par l'entrée en vigueur des projets de loi C-13 et C-18 n'a fait qu'aggraver la situation, de sorte que le laboratoire a de la difficulté à répondre aux demandes¹⁷⁰. Deuxièmement, les laboratoires du Québec et de l'Ontario ont tous les deux signalé au comité qu'ils ne peuvent pas fournir devant l'accroissement de la demande imposé par les projets de loi C-13 et C-18 et qu'ils doivent en fait faire le triage des prélèvements génétiques qu'ils reçoivent. Les échantillons liés aux infractions les plus graves, ou aux infractions qui posent le plus grand danger pour la sécurité publique, sont traités en premier, en conformité avec les normes de service, mais le reste des échantillons, ceux qui sont prélevés en regard d'entrées par effraction ou d'infractions en matière de drogue,

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 13-14.

¹⁶⁹ Il est également possible que les laboratoires judiciaires de la GRC n'aient pas besoin de fonds supplémentaires pour répondre aux exigences découlant des projets de loi C-13 et C-18. C'est la conclusion à laquelle en sont venus les Services conseils du gouvernement dans l'examen de la capacité des trois laboratoires judiciaires. Voir Services conseils du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Examen des coûts et de la capacité liés aux services d'analyse biologique des laboratoires médico-légaux*, précité, note 164, p. 32-33. Selon le rapport des Services conseils du gouvernement, la GRC ne donnait pas le rendement dont elle était capable et traitait les cas moins efficacement que les laboratoires du Québec ou de l'Ontario au moment où l'examen a été effectué. En conséquence, les Services conseils du gouvernement estimaient que les laboratoires de la GRC avaient besoin de procédures plus efficaces, plutôt que de fonds supplémentaires, *ibid.*, p. iv, 13 et 32-33.

¹⁷⁰ Témoignage de Bob Dufour, directeur général, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 1, 3^e session, 40^e législature, 10, 17 et 18 mars 2010, p. 61-67.

doivent attendre¹⁷¹. Tous les échantillons finissent par être traités, mais peut-être pas assez rapidement pour éviter qu'un tribunal décide de suspendre l'instance dans un procès criminel en invoquant l'alinéa 11b) de la *Charte* qui donne à tout inculpé le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Les projets de loi C-13 et C-18 ont également causé une augmentation de la charge de travail des experts dans les trois laboratoires judiciaires, mais pour une autre raison. En effet, étant donné qu'un plus grand nombre d'infractions sont désignées et que des échantillons génétiques peuvent être prélevés sur un plus grand nombre de lieux de crime, les éléments de preuve génétiques sont utilisés plus souvent lors des procès. Cela signifie que les experts médico-légaux qui travaillent dans les laboratoires fédéraux et provinciaux passent plus de temps à témoigner en cour, ce qui réduit d'autant le temps qu'ils passent au laboratoire à traiter des échantillons¹⁷².

Il importe également de souligner que dans le rapport de novembre 2009, les Services conseils du gouvernement ont beaucoup insisté sur le fait que les laboratoires de l'Ontario et du Québec auront besoin de fonds supplémentaires pour pouvoir faire face à l'accroissement de la demande qui leur est imposée en raison des projets de loi C-13 et C-18. Le laboratoire du Québec aura probablement besoin de près de 13 millions de dollars au cours des trois prochaines années pour suffire à la demande, montant qui lui permettra d'engager du personnel, de payer les frais d'exploitation et de gestion et d'acheter du nouvel équipement¹⁷³. En ce qui concerne le laboratoire de l'Ontario, les Services conseils du gouvernement estiment qu'il faudrait près de 11 millions de dollars au cours des trois prochaines années, consacrés aux mêmes trois postes, afin de suffire à la demande¹⁷⁴.

Le comité reconnaît que le gouvernement du Canada a prévu dans le budget de 2010¹⁷⁵ « 14 millions de dollars sur deux ans pour accroître la capacité de traiter les échantillons d'ADN afin que les résultats puissent être intégrés dans la Banque¹⁷⁶ ». Si les fonds prévus dans le

¹⁷¹ Témoignage d'Anthony Tessarolo, directeur, Centre des sciences judiciaires de l'Ontario, et Frédérick Laberge, administrateur, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 1, 3^e session, 40^e législature, 10, 17 et 18 mars 2010, p. 79-81.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Services conseils du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Examen des coûts et de la capacité liés aux services d'analyse biologique des laboratoires médico-légaux*, précité, note 164, p. 31.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 32.

¹⁷⁵ Budget de 2010, *Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, l'hon. Jim Flaherty, le 4 mars 2010, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-fra.pdf>.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 142.

budget sont affectés aux laboratoires judiciaires du Québec et de l'Ontario, ils aideront ces deux laboratoires à répondre à l'accroissement de la demande qui leur est imposée. Cependant, comme l'indique le rapport des Services conseils du gouvernement, ces laboratoires auront peut-être aussi besoin de fonds supplémentaires. Il est possible que les laboratoires de la GRC aient aussi besoin de fonds supplémentaires à l'avenir étant donné que la GRC a fixé une limite au nombre d'échantillons liés à des infractions secondaires qu'elle traitera dans les ententes sur les analyses biologiques conclues avec les provinces et les territoires. En conséquence, le comité croit que les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec devraient faire en sorte que des fonds suffisants et soutenus soient versés aux laboratoires judiciaires du Québec, de l'Ontario et de la GRC afin que ces derniers soient à même de répondre à l'accroissement de la demande d'analyses découlant des projets de loi C-13 et C-18. Le comité recommande également que le gouvernement du Canada envisage de négocier des ententes sur les analyses biologiques d'une plus longue durée avec les laboratoires de l'Ontario et du Québec (c'est-à-dire pour la période de trois ans qui était prévue au départ pour ses ententes). De telles ententes devraient permettre aux laboratoires du Québec et de l'Ontario de planifier à long terme l'embauche de personnel et l'achat de nouvel équipement ce qui, parallèlement, accroîtra la productivité et l'efficacité de ces deux laboratoires.

RECOMMANDATION 17

Que les gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario veillent à ce que les laboratoires judiciaires du Québec, de l'Ontario et de la GRC disposent de fonds suffisants et soutenus afin qu'ils soient en mesure de traiter le nombre accru d'échantillons génétiques qui leur sont envoyés pour traitement conséquemment à l'entrée en vigueur du projet de loi C-13, *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale*, L.C. 2005, ch. 25, et du projet de loi C-18, *Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques*, L.C. 2007, ch. 22.

RECOMMANDATION 18

Que le gouvernement du Canada envisage de négocier des ententes sur les analyses biologiques pluriannuelles avec l'Ontario et le Québec pour que ces laboratoires judiciaires provinciaux soient davantage en mesure de planifier sur plusieurs années et d'assumer la charge de travail découlant des analyses génétiques judiciaires exigées en vertu du *Code criminel* et de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*.

C. Examen de la possibilité de confier l'analyse d'échantillons génétiques à des laboratoires privés en sous-traitance ou dans le cadre de partenariats public-privé

En plus de veiller à ce que les laboratoires judiciaires de la GRC, de l'Ontario et du Québec disposent de fonds suffisants et soutenus ainsi que d'ententes sur les analyses biologiques de plus longue durée pour les aider à répondre à la demande accrue de services, le gouvernement du Canada voudra peut-être envisager d'autres solutions pour faire face à la charge de travail et accroître la capacité des laboratoires. Une solution possible serait de retenir les services de laboratoires judiciaires privés afin de leur confier des travaux d'analyses génétiques et médico-légales, dans le cadre de partenariats public-privé établis à cette fin. Cependant, comme l'ont souligné les représentants du laboratoire judiciaire provincial du Québec, un partenariat public-privé permettant aux laboratoires privés de verser des échantillons et des profils génétiques au fichier de criminalistique soulève certaines questions de contrôle de la qualité. Par exemple, il faut se demander comment assujettir ces installations à un mécanisme de vérification indépendant, qui serait équivalent à la vérification effectuée par les vérificateurs généraux fédéral et provinciaux visant les laboratoires d'État, ainsi que la continuité de possession et l'accréditation. Ces questions devront être réglées avant que les tribunaux, les organismes policiers et la Banque acceptent les éléments de preuve traités par des laboratoires privés¹⁷⁷. Le comité croit toutefois que des mécanismes pourraient être mis en place pour gérer de telles difficultés.

Les représentants du laboratoire judiciaire de l'Ontario ont signalé que le gouvernement de la province avait mené trois études distinctes sur le bien-fondé de privatiser une partie ou la totalité des services médico-légaux et sur les circonstances dans lesquelles il serait indiqué de le

¹⁷⁷ Témoignage de Bob Dufour, directeur général, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, précité, note 170, p. 91.

faire. Ces études avaient conclu que la solution était à rejeter¹⁷⁸. Le comité estime cependant que le moment est peut être venu de revoir cette idée. Il convient de se rappeler que les trois études mentionnées par le laboratoire de l'Ontario remontent aux années 1990, quand la technologie génétique n'en était qu'à ses premiers balbutiements au Canada et les tribunaux commençaient tout juste à accepter ce genre d'analyse comme élément de preuve. Il est très possible qu'aujourd'hui, en 2010, la situation ait changé.

En effet, une petite proportion d'analyses judiciaires génétiques au Canada est effectuée par un laboratoire privé, soit Maxxam Analytique, qui, en vertu d'une entente avec les laboratoires de la GRC, se charge du trop-plein d'analyses médico-légales en période de pointe ou quand le traitement doit être effectué de toute urgence. L'entente autorise Maxxam Analytique à verser les échantillons génétiques qu'elle analyse pour les services de police et les profils qui en résultent directement au fichier de criminalistique de la Banque¹⁷⁹. Les représentants de Maxxam Analytique ont informé le comité que la GRC a intégré à l'entente de nombreuses conditions destinées à garantir que les analyses judiciaires réalisées par l'entreprise sont conformes aux normes de la GRC et seront acceptables aux yeux des tribunaux, des services policiers et de la Banque. Parmi ces conditions figurent les suivantes :

- Maxxam Analytique doit obtenir une accréditation équivalant à celle des laboratoires de la GRC, du Québec et de l'Ontario;
- tous les échantillons traités par Maxxam Analytique en vertu d'une entente appartiennent en fait à la GRC, de sorte que si l'entreprise ferme ses portes ou est vendue, aucun échantillon ne sera perdu;
- les résultats d'analyse transmis à la GRC sont soumis au cryptage afin que seules les personnes autorisées puissent lire les résultats;
- tous les employés signent des ententes de confidentialité afin que les renseignements obtenus par les analyses restent confidentiels;

¹⁷⁸ Lettre d'Anthony Tessarolo, directeur, Centre des sciences judiciaires de l'Ontario, à Shaila Anwar, greffière, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 18 mars 2010. Les deux études dont il est question dans cette lettre sont de S. Ashman et J. Campbell, « Organization of Ontario Government Laboratories », Secrétariat du Conseil de gestion, février 1990, David Balsillie, « Report of the 1993 Review of the Organization of Ontario Government Laboratories », Secrétariat du Conseil de gestion, mars 1993, et M. le juge Archie Campbell, « Report of the Bernardo Investigation Review », juin 1996, p. 73.

¹⁷⁹ Témoignage de Wayne Murray, directeur, Services d'analyse médico-légale et génétique, Maxxam Analytique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 2, 3^e session, 40^e législature, 24 et 25 mars 2010, p. 6.

- tout le personnel du laboratoire, y compris le personnel de nettoyage, doit avoir une cote de fiabilité approfondie à jour; et
- la GRC vérifie chaque année le travail de Maxxam Analytique afin de s'assurer que les conditions de l'entente et les normes de contrôle de qualité sont respectées¹⁸⁰.

Dans le budget de 2010, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il envisage déjà la possibilité d'une quelconque privatisation dans le domaine des services judiciaires d'analyse génétique. Le gouvernement du Canada a déclaré que :

Afin d'améliorer l'efficacité du traitement des preuves médico-légales et d'aider les organismes d'application de la loi à lutter plus efficacement contre le crime, le gouvernement étudiera divers modèles de prestation de services, dont la privatisation éventuelle des Services de laboratoire judiciaire de la GRC. La nouvelle approche retenue devrait permettre d'accélérer le traitement des échantillons, de garantir une saine administration financière et d'accroître la recherche-développement en sciences judiciaires¹⁸¹.

Cependant, les représentants de Maxxam Analytique ont indiqué, lorsqu'ils ont comparu devant le comité, qu'ils étaient de grands « partisan[s] de la complémentarité et des partenariats public-privé » et qu'à leur avis, « l'entreprise privée peut contribuer à la solution » du problème d'arriéré, sans toutefois être « la solution unique »¹⁸². Autrement dit, Maxxam n'entrevoit pas la privatisation complète des services de laboratoire judiciaire. Après avoir entendu le témoignage des représentants de Maxxam Analytique et d'autres laboratoires privés, le comité recommande que le gouvernement du Canada examine sérieusement la possibilité de former un partenariat public-privé avec des laboratoires judiciaires privés compétents et fiables afin que ceux-ci puissent effectuer des analyses judiciaires génétiques pour le compte des services policiers et verser les échantillons et les profils au fichier de criminalistique de la Banque. Toutefois, il faut insister sur l'importance que ces partenariats soient assortis de conditions et de mesures de protection adéquates.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 6, 9-15 et 29. Voir aussi Wyndham Forensic Group, Mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Objet : Dispositions et application de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*, 8 avril 2010, qui contient bon nombre des mêmes suggestions pour surmonter les problèmes pouvant survenir si le gouvernement du Canada conclut des partenariats public-privé dans ce domaine.

¹⁸¹ Budget de 2010, précité, note 175, p. 142.

¹⁸² Témoignage de Wayne Murray, directeur, Services d'analyse médico-légale et génétique, Maxxam Analytique, précité, note 179, p. 23.

RECOMMANDATION 19

Que le gouvernement du Canada examine la possibilité de conclure un partenariat public-privé avec des laboratoires judiciaires privés compétents et fiables afin que ces derniers puissent effectuer des analyses génétiques judiciaires pour le compte de services policiers et verser des échantillons génétiques et des profils au fichier de criminalistique de la Banque nationale de données génétiques. Toutefois, des conditions appropriées devraient s'appliquer à de tels partenariats, par exemple, des mécanismes de vérification indépendants, une accréditation reconnue, des ententes de confidentialité, le recours à la technologie de cryptage, des ententes garantissant la propriété des échantillons génétiques au gouvernement et des cotes de sécurité pour les employés.

CRÉATION D'UN FICHIER DES PERSONNES DISPARUES, DES VICTIMES ET DES RESTES HUMAINS NON IDENTIFIÉS DANS LA BANQUE NATIONALE DE DONNÉES GÉNÉTIQUES

Une autre question importante soulevée par les témoins qui ont comparu devant le comité est l'absence, au Canada, de fichier des personnes disparues à la Banque afin d'aider les forces de l'ordre à identifier les personnes disparues. Il n'y a pas non plus de fichier pour conserver les échantillons d'ADN de personnes décédées inconnues (dont certaines ne peuvent être identifiées puisque l'on ne dispose que d'une partie du corps). De plus, il est impossible pour les victimes de faire conserver leur profil génétique à la Banque pour aider la police à établir des liens entre des crimes non résolus, à partir du moment où elles sont exclues en tant que suspect relativement à une infraction désignée. En effet, s'agissant de l'empreinte génétique de personnes disparues, de personnes décédées inconnues ou de restes humains non identifiés, souvent, il n'y a pas de lieu du crime où prélever des échantillons. Le paragraphe 5(3) de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques* dispose qu'il doit y avoir un lien entre une infraction désignée et un échantillon génétique avant que l'échantillon puisse être transformé en profil et versé au fichier de criminalistique. De plus, pour ce qui est de l'ADN des victimes, même s'il existe un lien entre l'échantillon et une infraction désignée, l'article 8.1 de la *Loi* précise que les profils génétiques contenus dans le fichier de criminalistique doivent être rendus inaccessibles si l'échantillon génétique utilisé pour créer le profil provient d'une victime ou d'une personne qui n'est plus considérée comme un suspect. Par conséquent, l'empreinte génétique de personnes disparues, de restes humains non identifiés et de victimes ne peut pas être conservée dans le fichier de criminalistique.

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le comité, mais plus particulièrement l'ancien ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels et les représentants du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, de l'organisme Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children) et de l'Ontario's Missing Adults, ont prôné la création d'un fichier des personnes disparues, d'un fichier des restes humains non identifiés, d'un fichier élargi des victimes ou d'une quelconque combinaison de ces trois fichiers, qui seraient conservés à la Banque. On sait que de tels fichiers existent de façon informelle aux laboratoires judiciaires gouvernementaux qui traitent les échantillons génétiques, qui souvent les conservent et leur font subir les tests génétiques voulus, notamment les analyses de l'ADN

mitochondrial et des microsatellites sur le chromosome Y (Y-STR en anglais¹⁸³), lorsqu'ils sont priés de le faire, dans l'espoir de confirmer l'identité de personnes disparues ou de personnes décédées non identifiées, afin de permettre aux familles de faire leur deuil. Cependant, tous les témoins ont admis que de tels fichiers seraient beaucoup plus efficaces s'ils étaient administrés par la Banque et si les recherches pouvaient être effectuées à l'échelon national¹⁸⁴.

Les témoins ont reconnu que la question de l'établissement de tels fichiers à la Banque a progressé. Le Comité consultatif a présenté, dans son *Rapport annuel 2008-2009*, un résumé des négociations des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux visant à tout le moins la création d'un fichier des personnes disparues. Ainsi :

Le Comité consultatif continue de suivre les discussions entre Sécurité publique Canada et le groupe de travail fédéral-provincial territorial en vue de l'établissement d'un fichier national des personnes disparues au Canada. Ce groupe a vu le jour en 2003. En 2005, à la suite de consultations publiques, trois groupes ont été créés afin d'étudier les définitions des personnes disparues, la question des coûts et la formule de financement. En 2006, le gouvernement fédéral a déclaré qu'il n'appuierait pas un modèle qui l'obligerait à payer tous les coûts liés au fichier des personnes disparues. En 2007, des représentants de plusieurs organismes fédéraux et provinciaux se sont réunis à Ottawa pour prendre part à un exercice de description des processus qui a permis d'examiner les possibilités de modèles, mais très peu de progrès concernant l'élaboration d'un fichier des personnes disparues ont été signalés au Comité depuis lors. D'après ce que le Comité en sait, la capacité limitée des laboratoires judiciaires régionaux et la question du financement sont des obstacles majeurs à la conclusion d'une entente entre les diverses instances. On s'attend à ce que les discussions fédérales-provinciales-territoriales à ce sujet reprennent après la publication [...] des rapports

¹⁸³ Voir le témoignage d'Amarjit Chahal, directeur principal et chef technique, Warnex Services PRO-ADN, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 2, 3^e session, 40^e législature, 24 et 25 mars 2010, p. 8-9. L'entreprise de M. Chahal se spécialise dans les analyses d'ADN mitochondrial, et il a précisé lors de son témoignage que cette technologie a évolué au point où elle serait utile pour la tenue d'un fichier national des personnes disparues. Elle serait particulièrement utile pour créer des profils d'ADN provenant de restes humains non identifiés et dégradés, puisque ce type d'ADN est présent en plus grand nombre dans l'organisme humain que l'ADN nucléaire et, par conséquent, est plus susceptible de se retrouver sur de tels restes, malgré l'âge ou l'état de décomposition.

¹⁸⁴ Témoignage de Steve Sullivan, ancien ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 40; témoignage de Heidi Illingworth, directrice administrative, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, précité, note 90, p. 56; témoignage de Sharon Rosenfeldt, présidente, Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children), *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 58-59; témoignage de Lusia Dion, fondatrice et directrice, Ontario's Missing Adults, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 7, 2^e session, 40^e législature, 6 et 7 mai 2009, p. 53.

des comités parlementaires (comités du Sénat et de la Chambre des communes) découlant de l'examen, prévu par la loi, de la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*¹⁸⁵.

Cet apparent manque de progrès cause beaucoup de frustrations à ceux qui défendent les droits des victimes et, plus particulièrement, des personnes disparues. Cependant, le comité a appris au cours de ses audiences que le dossier de la création de ce fichier est beaucoup plus avancé qu'il ne pourrait y paraître au premier regard, et que la lenteur des progrès découle des nombreuses difficultés touchant les compétences, la *Charte*, la protection de la vie privée, la logistique et les fonds, qu'il faut régler avant que de tels fichiers puissent être ajoutés à la Banque.

En ce qui concerne l'aspect financier, des porte-parole de Sécurité publique Canada ont informé le comité, quand ils ont comparu, que le groupe de travail fédéral-provincial-territorial avait créé un plan d'établissement des coûts et de mise en œuvre d'un fichier des personnes disparues, mais non des deux autres fichiers. Les coûts diffèrent selon qu'une personne est considérée comme disparue après 30, 60 ou 90 jours, étant compris que les coûts diminuent à mesure que rallonge la période écoulée avant qu'une personne soit portée disparue. Le comité a été informé que le fichier des personnes disparues coûtera 10 millions de dollars à mettre sur pied, et 3,5 millions de dollars par année si le délai pour rapporter une disparition était fixé à 30 jours, 2,65 millions de dollars par année pour un délai de 60 jours et 2 millions de dollars par année pour un délai de 90 jours¹⁸⁶.

En ce qui concerne les nombreuses autres difficultés à régler pour établir un fichier des personnes disparues, des restes humains non identifiés ou des victimes, les préoccupations suivantes subsistent :

- pour ce qui est des fichiers de victimes ou de restes humains non identifiés, ces derniers ainsi que l'ADN prélevé sur les lieux de crime relèvent des coroners provinciaux. En conséquence, le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels avait laissé entendre qu'il faudrait peut-être laisser à chaque province le soin de déterminer son propre degré de participation à ces fichiers, s'ils sont créés;

¹⁸⁵ Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, *Rapport annuel 2008-2009*, précité, note 73, p. 15-16.

¹⁸⁶ Témoignage de Barry MacKillop, directeur général, Direction générale de l'application de la loi et des stratégies frontalières, Sécurité publique Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 2, 3^e session, 40^e législature, p. 41.

- la nécessité d'obtenir un consentement (et de quelle source) dans le cas d'une victime décédée, avant que le profil puisse être versé au fichier des victimes;
- la comparaison d'un profil versé au fichier des personnes disparues, au fichier des restes humains non identifiés ou au fichier des victimes avec ceux du fichier de criminalistique uniquement ou aussi ceux du fichier des condamnés. Selon Lusia Dion, d'Ontario's Missing Adults, par exemple, il faudrait établir un pare-feu entre le fichier des personnes disparues, en particulier, et le fichier des condamnés, tandis que d'autres témoins estiment que les comparaisons avec le fichier de criminalistique risquent d'être encore plus problématiques que les comparaisons avec le fichier des condamnés puisqu'elles risquent d'impliquer la victime dans un crime non résolu, plutôt que de révéler simplement qu'une personne disparue est en prison;
- le moment et les circonstances du recours à l'analyse de l'ADN mitochondrial et son application aux échantillons à verser dans les nouveaux fichiers et les fichiers existants, étant donné que cet ADN est le même chez la mère et les frères et sœurs d'une personne, d'où son utilité dans le cadre d'un fichier des personnes disparues ou d'un fichier des restes humains non identifiés, mais aussi une utilisation difficile à justifier dans le cadre des fichiers de criminalistique ou des condamnés;
- le cloisonnement du consentement, c'est-à-dire si les personnes doivent préciser très exactement les utilisations de l'empreinte génétique auxquelles elles consentent; et les mécanismes à prévoir pour permettre à une personne de revenir sur sa décision;
- les cas de personnes disparues ne seront sans doute pas traités de la même façon selon qu'il s'agira d'adultes ou d'enfants; ainsi, certains adultes pourraient disparaître volontairement; et
- les répercussions, sur le plan des coûts et des ressources, pour les laboratoires judiciaires de la GRC, de l'Ontario et du Québec et la Banque de données génétiques si ces fichiers sont créés¹⁸⁷.

Tout en reconnaissant l'ampleur et la complexité des questions qu'il reste à régler, le comité estime qu'il est possible de surmonter ces défis et difficultés si la volonté de négocier et de collaborer en vue de solutions novatrices existe également. Le comité est favorable, en

¹⁸⁷ Témoignage de Richard A. Bergman, président, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, précité, note 80; lettre de Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, précité, note 95, p. 2-6 et 8; témoignage de Lusia Dion, Ontario's Missing Adults, précité, note 184, p. 65; témoignage de Steve Sullivan, ancien ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, précité, note 184, p. 46; et témoignage de Greg Yost, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, *Délibération du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 2, 3^e session, 40^e législature, 24 et 25 mars 2010, p. 39.

principe, à la création de ces trois fichiers à la Banque, Cela dit, le comité estime que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient axer leurs efforts d'abord et avant tout sur la création d'un fichier des personnes disparues et d'un fichier des restes humains non identifiés, étant donné que de tels fichiers seraient moins coûteux à créer et qu'ils renfermeraient beaucoup moins de profils que celui des victimes, lequel contiendrait probablement les profils génétiques créés à partir d'échantillons prélevés sur toutes les victimes dont l'ADN a été recueilli sur des lieux de crimes, pourvu qu'elles aient consenti à ce que leur profil soit conservé dans la Banque.

De plus, afin de rassurer le public, et plus particulièrement la parenté des personnes inconnues et disparues, que l'établissement de ces trois fichiers progresse, le comité recommande que la Banque présente, dans ses rapports annuels au Parlement, des rapports d'étape sur l'élaboration d'un fichier des personnes disparues et d'un fichier des restes humains non identifiés à la Banque, en attendant que les deux fichiers y soient créés.

Une fois que les deux fichiers auront été créés à la Banque, le comité croit que le gouvernement du Canada, conjointement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, devraient étudier la possibilité de créer un fichier des victimes à la Banque, en prenant en considération les coûts et les défis que représenterait la création d'un tel fichier, ainsi que les avantages qui pourraient en résulter.

RECOMMANDATION 20

Que le gouvernement du Canada reprenne les discussions avec les provinces et les territoires en vue de créer un fichier des personnes disparues et un fichier des restes humains non identifiés à la Banque nationale de données génétiques.

RECOMMANDATION 21

Que, en attendant qu'un fichier des personnes disparues et un fichier des restes humains non identifiés soient établis à la Banque nationale de données génétiques, celle-ci inclut, dans ses rapports annuels au Parlement, des mises à jour sur les progrès marqués chaque année vers la création de ces fichiers.

RECOMMANDATION 22

Que, immédiatement après la création d'un fichier des personnes disparues et d'un fichier des restes humains non identifiés à la Banque nationale de données génétiques, le gouvernement du Canada étudie la possibilité de créer un fichier des victimes et entame des discussions avec les provinces et les territoires sur la création d'un tel fichier à la Banque nationale de données génétiques.

ANNEXE 1 – Infractions désignées en vertu du *Code criminel*

<p>Liste originale des infractions désignées figurant à l'article 487.04 du <i>Code criminel</i> introduites par le projet de loi C-104, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les jeunes contrevenants (analyse génétique à des fins médico-légales), L.C. 1995, ch. 27</p>	<p>Liste des infractions désignées figurant à l'article 487.04 du <i>Code criminel</i> <u>en date du 19 mai 2010</u></p>
<p>« infraction désignée »</p>	<p>« infraction désignée primaire »</p>
<p>a) Infraction créée par l'une des dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) article 75 (actes de piraterie), (ii) article 76 (détournement), (iii) article 77 (atteinte à la sécurité des aéronefs ou des aéroports), (iv) article 78.1 (prise d'un navire ou d'une plate-forme fixe), (v) alinéa 81(2)a (usage d'explosifs), (vi) article 151 (contacts sexuels), (vii) article 152 (incitation à des contacts sexuels), (viii) article 153 (exploitation à des fins sexuelles), (ix) article 155 (inceste), (x) paragraphe 212(4) (obtention de services sexuels d'un mineur), (xi) article 220 (causer la mort par négligence criminelle), (xii) article 221 (causer des lésions corporelles par négligence criminelle), (xiii) article 231 (meurtre), (xiv) article 236 (homicide involontaire coupable), (xv) article 244 (causer intentionnellement des lésions corporelles), (xvi) article 252 (défaut d'arrêter lors d'un accident), (xvii) article 266 (voies de fait), (xviii) article 267 (agression armée ou infliction de lésions corporelles), (xix) article 268 (voies de fait graves), 	<p>a) soit créée par l'une des dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) paragraphe 212(2.1) (infraction grave – vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de dix-huit ans), (ii) article 235 (meurtre), (iii) article 236 (homicide involontaire coupable), (iv) article 239 (tentative de meurtre), (v) article 244 (décharger une arme à feu avec une intention particulière), (vi) article 244.1 (décharger un fusil à vent ou à gaz comprimé dans l'intention de mettre la vie d'une personne en danger ou de la blesser), (vi.1) article 244.2 (décharger une arme à feu avec insouciance), (vii) paragraphe 245a) (administrer une substance délétère dans l'intention de mettre la vie d'une personne en danger ou de lui causer des lésions corporelles), (viii) article 246 (vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction), (ix) article 267 (agression armée ou infliction de lésions corporelles), (x) article 268 (voies de fait graves), (xi) article 269 (infliction illégale de lésions corporelles),

(xx) article 269 (infliction illégale de lésions corporelles),
 (xxi) article 269.1 (torture),
 (xxii) alinéa 270(1)a) (voies de fait contre un agent de la paix),
 (xxiii) article 271 (agression sexuelle),
 (xxiv) article 272 (agression sexuelle armée, menace à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles),
 (xxv) article 273 (agression sexuelle grave),
 (xxvi) article 279 (enlèvement),
 (xxvii) article 279.1 (prise d'otage),
 (xxviii) article 344 (vol qualifié),
 (xxix) paragraphe 348(1) (introduction par effraction dans un dessein criminel),
 (xxx) paragraphe 430(2) (méfait qui cause un danger réel pour la vie des gens),
 (xxxi) article 433 (incendie criminel : danger pour la vie humaine),
 (xxxii) article 434.1 (incendie criminel : biens propres);

(xi.1) article 270.01 (agression armée ou infliction de lésions corporelles – agent de la paix),
 (xi.2) article 270.02 (voies de fait graves – agent de la paix),
 (xii) article 272 (agression sexuelle armée, menace à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles),
 (xiii) article 273 (agression sexuelle grave),
 (xiv) article 279 (enlèvement),
 (xv) article 344 (vol qualifié),
 (xvi) article 346 (extorsion);

a.1) soit créée par l'une des dispositions suivantes :

(i) article 75 (actes de piraterie),
 (i.01) article 76 (détournement),
 (i.02) article 77 (atteinte à la sécurité des aéronefs ou des aéroports),
 (i.03) article 78.1 (prise d'un navire ou d'une plate-forme fixe),
 (i.04) paragraphe 81(1) (usage d'explosifs),
 (i.05) article 83.18 (participation à une activité d'un groupe terroriste),
 (i.06) article 83.19 (facilitation d'une activité terroriste),
 (i.07) article 83.2 (infraction au profit d'un groupe terroriste),
 (i.08) article 83.21 (charger une personne de se livrer à une activité pour un groupe terroriste),
 (i.09) article 83.22 (charger une

	<p>personne de se livrer à une activité terroriste),</p> <p>(i.1) article 83.23 (héberger ou cacher),</p> <p>(i.11) article 151 (contacts sexuels),</p> <p>(ii) article 152 (incitation à des contacts sexuels),</p> <p>(iii) article 153 (exploitation à des fins sexuelles),</p> <p>(iii.1) article 153.1 (exploitation à des fins sexuelles d'une personne atteinte d'une déficience),</p> <p>(iv) article 155 (inceste),</p> <p>(iv.1) paragraphe 163.1(2) (production de pornographie juvénile),</p> <p>(iv.2) paragraphe 163.1(3) (distribution de pornographie juvénile),</p> <p>(iv.3) paragraphe 163.1(4) (possession de pornographie juvénile),</p> <p>(iv.4) paragraphe 163.1(4.1) (accès à la pornographie juvénile),</p> <p>(iv.5) article 172.1 (leurre),</p> <p>(v) paragraphe 212(1) (proxénétisme),</p> <p>(v.1) paragraphe 212(2) (proxénétisme),</p> <p>(v.2) paragraphe 212(4) (infraction – prostitution d'une personne âgée de moins de dix-huit ans),</p> <p>(vi) article 233 (infanticide),</p> <p>(vii) article 271 (agression sexuelle),</p> <p>(vii.1) article 279.01 (traite de personnes),</p> <p>(viii) article 279.1 (prise d'otage),</p> <p>(ix) alinéa 348(1)d) (introduction par effraction dans une maison d'habitation),</p> <p>(x) article 423.1 (intimidation d'une personne associée au système judiciaire ou d'un journaliste),</p>
--	---

	<p>(xi) article 431 (attaque contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale),</p> <p>(xii) article 431.1 (attaque contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport du personnel des Nations Unies ou du personnel associé),</p> <p>(xiii) paragraphe 431.2(2) (engin explosif ou autre engin meurtrier),</p> <p>(xiv) article 467.11 (participation aux activités d'une organisation criminelle),</p> <p>(xv) article 467.12 (infraction au profit d'une organisation criminelle),</p> <p>(xvi) article 467.13 (charger une personne de commettre une infraction au profit d'une organisation criminelle);</p> <p>(xvi.1) à (xx) [Abrogés, 2005, ch. 25, art. 1]</p>
<p>b) infraction aux dispositions suivantes de la présente loi, dans leurs versions antérieures au 1er juillet 1990 :</p> <p>(i) article 433 (crime d'incendie),</p> <p>(ii) article 434 (fait de mettre le feu à d'autres substances);</p>	<p>b) soit aux dispositions suivantes du <i>Code criminel</i>, chapitre C-34 des Statuts révisés du Canada de 1970, dans leurs versions antérieures au 4 janvier 1983 :</p> <p>(i) article 144 (viol),</p> <p>(ii) article 146 (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans ou âgée de 14 à 16 ans),</p> <p>(iii) article 148 (rapports sexuels avec une personne faible d'esprit, etc.),</p> <p>(iv) article 149 (attentat à la pudeur contre une personne du sexe féminin),</p> <p>(v) article 156 (attentat à la pudeur contre une personne du sexe masculin),</p> <p>(vi) article 157 (grossière indécence);</p>

<p>c) infraction à l'alinéa 153(1)a) (rapports sexuels avec sa belle-fille, etc.) du Code criminel, chapitre C-34 des Statuts révisés du Canada de 1970, dans ses versions antérieures au 1er janvier 1988;</p>	<p>c) soit à l'alinéa 153(1)a) (rapports sexuels avec sa belle-fille, etc.) du <i>Code criminel</i>, chapitre C-34 des Statuts révisés du Canada de 1970, dans ses versions antérieures au 1er janvier 1988;</p> <p>c(1) soit créée par l'une des dispositions suivantes de la <i>Loi sur la protection de l'information</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) article 6 (présence à proximité d'un endroit prohibé), (ii) paragraphe 20(1) (menaces, accusations ou violence), (iii) paragraphe 21(1) (hébergement ou dissimulation);
<p>d) infraction aux dispositions suivantes du Code criminel, chapitre C-34 des Statuts révisés du Canada de 1970, dans leurs versions antérieures au 4 janvier 1983 :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) article 144 (viol), (ii) article 146 (rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans ou âgée de 14 à 16 ans), (iii) article 148 (rapports sexuels avec une personne faible d'esprit, etc.); 	<p>d) soit constituée par la tentative ou, sauf pour l'application du paragraphe 487.05(1), le complot de perpétrer l'une ou l'autre des infractions énumérées aux alinéas a) à c).</p>
<p>e) infraction constituée par la tentative de perpétrer une infraction visée à l'un des alinéas a) à d).</p>	
	<p>« infraction secondaire » Infraction – autre qu'une infraction primaire – qui :</p>
	<p>a) soit constitue une infraction à la présente loi pouvant être poursuivie par voie de mise en accusation – ou, pour l'application de l'article 487.051, qui est ainsi poursuivie – et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus;</p>

- b) soit constitue une infraction à l'une des dispositions ci-après de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* pouvant être poursuivie par voie de mise en accusation – ou, pour l'application de l'article 487.051, qui est ainsi poursuivie – et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus :
- (i) article 5 (trafic de substances et possession en vue du trafic),
 - ii) article 6 (importation et exportation),
 - (iii) article 7 (production);
- c) soit est créée par l'une des dispositions suivantes de la présente loi :
- (i) article 145 (s'évader ou être en liberté sans excuse),
 - (i.1) article 146 (permettre ou faciliter une évasion),
 - (i.2) article 147 (délivrance illégale),
 - (i.3) article 148 (aider un prisonnier de guerre à s'évader),
 - (i.4) paragraphe 160(3) (bestialité en présence d'enfants ou incitation à cet égard),
 - (ii) article 170 (père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur),
 - (iii) article 173 (actions indécentes),
 - (iv) article 252 (défaut d'arrêter lors d'un accident),
 - (v) article 264 (harcèlement criminel),
 - (vi) article 264.1 (proférer des menaces),
 - (vii) article 266 (voies de fait),
 - (viii) article 270 (voies de fait contre un agent de la paix),
 - (ix) alinéa 348(1)e) (introduction par effraction dans un endroit autre qu'une maison d'habitation),
 - (x) article 349 (présence illégale dans une maison d'habitation),

	<p>(xi) article 423 (intimidation);</p> <p>d) soit constitue une infraction aux dispositions suivantes du <i>Code criminel</i>, dans leurs versions antérieures au 1er juillet 1990 :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) article 433 (crime d'incendie), (ii) article 434 (fait de mettre le feu à d'autres substances); <p>e) soit est constituée par la tentative ou – sauf pour l'application du paragraphe 487.05(1) – le complot en vue de perpétrer :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) une infraction visée aux alinéas <i>a)</i> ou <i>b)</i> – ou, pour l'application de l'article 487.051, une telle infraction si la tentative ou le complot en vue de la perpétrer est poursuivi par voie de mise en accusation, (ii) une infraction visée aux alinéas <i>c)</i> ou <i>d)</i>.
--	---

ANNEXE 2 – RECOMMANDATIONS

<u>RECOMMANDATION 1</u>	Que le <i>Code criminel</i> soit modifié de manière à autoriser le prélèvement immédiat et automatique d'un échantillon d'ADN sur tout adulte ayant été reconnu coupable d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04 du <i>Code criminel</i> .	p.37
<u>RECOMMANDATION 2</u>	Que le <i>Code criminel</i> soit modifié pour permettre le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur un adulte ayant été reconnu coupable d'une infraction désignée au Canada, qui n'a jamais été assujetti à une ordonnance de prélèvement postcondamnation, mais qui purge toujours une peine pour avoir commis une infraction désignée au moment où la modification du <i>Code criminel</i> faisant l'objet de la recommandation 1 entrera en vigueur.	p.38
<u>RECOMMANDATION 3</u>	Que le <i>Code criminel</i> soit modifié pour autoriser le prélèvement d'un échantillon d'ADN sur tout adulte citoyen canadien ou qui réside habituellement au Canada ayant été reconnu coupable, hors du Canada, d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait une infraction désignée, si la condamnation a été prononcée après l'entrée en vigueur de la modification du <i>Code criminel</i> faisant l'objet de la recommandation 1.	p.38
<u>RECOMMANDATION 4</u>	Que le <i>Code criminel</i> soit modifié pour autoriser le prélèvement automatique et immédiat d'un échantillon d'ADN sur un adolescent reconnu coupable, au Canada, d'une infraction désignée définie à l'alinéa a) de la définition d'infraction désignée primaire énoncée à l'article 487.04 du <i>Code criminel</i> .	p.46
<u>RECOMMANDATION 5</u>	Dans le cas des adolescents reconnus coupables d'une infraction désignée primaire ou secondaire qui ne rend pas obligatoire l'émission d'une ordonnance de prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de la condamnation, que le <i>Code criminel</i> soit modifié pour exiger des tribunaux, avant de rendre une ordonnance de prélèvement d'ADN sur un adolescent reconnu coupable d'une telle infraction, qu'ils déterminent si l'effet de l'ordonnance sur la vie privée et la sécurité de l'adolescent en question est nettement démesuré par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice.	p.47

<u>RECOMMANDATION 6</u>	Que la Banque nationale de données génétiques publie, dans ses rapports annuels, des statistiques indiquant le nombre d'échantillons d'ADN et de profils d'identification génétique, pour les adultes et pour les jeunes contrevenants, qui sont entreposés dans la Banque, ainsi que les motifs pour lesquels ils y sont entreposés.	p.52
<u>RECOMMANDATION 7</u>	Que la Banque nationale de données génétiques travaille en collaboration avec les responsables de l'application de la loi en vue de recueillir des statistiques sur la nature précise de l'utilité, pour les enquêtes policières, des correspondances établies dans le fichier des condamnés, et que la Banque nationale de données génétiques publie des données sur les dispenses dans ses rapports annuels au Parlement.	p.53
<u>RECOMMANDATION 8</u>	Que la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifiée pour préciser que, dans les circonstances où un tribunal a rendu un jugement définitif en faveur d'un contrevenant, s'il n'y a aucune autre possibilité d'appel de la part de la Couronne ou de l'accusé, et si aucune autre condamnation pour une infraction désignée ne figure à son casier judiciaire, les renseignements qui le concernent dans le fichier des condamnés doivent être supprimés immédiatement après l'expiration de tous délais d'appels, et les échantillons d'ADN ayant servi à créer son profil génétique enregistré dans la Banque de données génétiques, détruits sans délai.	p.55
<u>RECOMMANDATION 9</u>	Que le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques entreprenne une consultation publique afin de déterminer si les loci utilisés par la Banque de données génétiques pour créer les profils d'ADN devraient être utilisés pour révéler des renseignements sur les caractéristiques personnelles ou les troubles médicaux d'une personne, dans le but d'aider les policiers à identifier des contrevenants.	p.57
<u>RECOMMANDATION 10</u>	Que le Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques publie les résultats de la consultation publique et formule une recommandation selon laquelle, à son avis, le cadre du prélèvement et de l'analyse des échantillons d'ADN prévu dans la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> devrait être modifié afin de maintenir un équilibre approprié entre les objectifs que constituent la protection de la société, l'administration de	p.58

	la justice et la protection de la vie privée au sens de l'article 4 de la <i>Loi</i> .	
<u>RECOMMANDATION 11</u>	Que l'article 3 de la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifié de manière à indiquer que cette loi a pour objet l'établissement d'une banque nationale de données génétiques destinée à aider les organismes chargés de l'application de la loi à identifier les auteurs présumés d'infractions désignées, y compris celles commises avant l'entrée en vigueur de la <i>Loi</i> , de même qu'à disculper des innocents.	p.59
<u>RECOMMANDATION 12</u>	Que la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifiée de manière à permettre aux accusés et à leurs avocats de demander et d'obtenir, de la Banque nationale de données génétiques, pour la défense relative à des accusations criminelles, des renseignements pertinents concernant les analyses des échantillons fournis par des personnes accusées d'infractions désignées.	p.59
<u>RECOMMANDATION 13</u>	Que la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifiée de façon que le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada soit tenu de fournir au contrevenant dont le profil est conservé dans le fichier des condamnés, les renseignements pertinents et les résultats des analyses effectuées en vertu du paragraphe 10(2) de la <i>Loi</i> .	p.60
<u>RECOMMANDATION 14</u>	Que la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifiée de manière à préciser que l'information entreposée dans la Banque nationale de données génétiques peut uniquement être communiquée au gouvernement d'un État étranger, à une organisation internationale établie par des gouvernements ou à un de ses organismes conformément au traité d'entraide juridique en matière criminelle conclu entre le Canada et l'État étranger ou l'organisation internationale en question et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> , s'il y a lieu.	p.65
<u>RECOMMANDATION 15</u>	Que la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> soit modifiée pour préciser que, dans l'éventualité où il n'existe aucun traité d'entraide juridique en matière criminelle en vigueur entre le Canada et le gouvernement d'un État étranger, une organisation internationale établie par des gouvernements ou un de ses	p.65

	organismes, l'information peut uniquement être communiquée à l'État ou à l'organisme international en question pour les besoins d'une enquête au sujet d'une infraction qui aurait été commise en territoire étranger et qui, si elle avait été commise au Canada, constituerait un acte criminel en droit canadien et/ou conformément au paragraphe 6(2) de la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> , s'il y a lieu.	
<u>RECOMMANDATION 16</u>	Que, si le <i>Code criminel</i> est modifié pour permettre la collecte immédiate et automatique d'un échantillon génétique sur tout adulte qui a été reconnu coupable d'une infraction désignée, ainsi que la collecte immédiate et automatique d'un échantillon génétique sur tout jeune contrevenant reconnu coupable de certaines infractions désignées, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que des ressources financières suffisantes sont offertes à la Banque nationale de données génétiques pour lui permettre de traiter le nombre accru d'échantillons qui lui seront envoyés afin que les profils puissent figurer au fichier des condamnés.	p.72
<u>RECOMMANDATION 17</u>	Que les gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario veillent à ce que les laboratoires judiciaires du Québec, de l'Ontario et de la GRC disposent de fonds suffisants et soutenus afin qu'ils soient en mesure de traiter le nombre accru d'échantillons génétiques qui leur sont envoyés pour traitement conséquemment à l'entrée en vigueur du projet de loi C-13, <i>Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et la Loi sur la défense nationale</i> , L.C. 2005, ch. 25, et du projet de loi C-18, <i>Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques</i> , L.C. 2007, ch. 22.	p.77
<u>RECOMMANDATION 18</u>	Que le gouvernement du Canada envisage de négocier des ententes sur les analyses biologiques pluriannuelles avec l'Ontario et le Québec pour que ces laboratoires judiciaires provinciaux soient davantage en mesure de planifier sur plusieurs années et d'assumer la charge de travail découlant des analyses génétiques judiciaires exigées en vertu du <i>Code criminel</i> et de la <i>Loi sur l'identification par les empreintes génétiques</i> .	p.78

<u>RECOMMANDATION 19</u>	Que le gouvernement du Canada examine la possibilité de conclure un partenariat public-privé avec des laboratoires judiciaires privés compétents et fiables afin que ces derniers puissent effectuer des analyses génétiques judiciaires pour le compte de services policiers et verser des échantillons génétiques et des profils au fichier de criminalistique de la Banque nationale de données génétiques. Toutefois, des conditions appropriées devraient s'appliquer à de tels partenariats, par exemple, des mécanismes de vérification indépendants, une accréditation reconnue, des ententes de confidentialité, le recours à la technologie de cryptage, des ententes garantissant la propriété des échantillons génétiques.	p.81
<u>RECOMMANDATION 20</u>	Que le gouvernement du Canada reprenne les discussions avec les provinces et les territoires en vue de créer un fichier des personnes disparues et un fichier des restes humains non identifiés à la Banque nationale de données génétiques.	p.86
<u>RECOMMANDATION 21</u>	Que, en attendant qu'un fichier des personnes disparues et un fichier des restes humains non identifiés soient établis à la Banque nationale de données génétiques, celle-ci inclut, dans ses rapports annuels au Parlement, des mises à jour sur les progrès marqués chaque année vers la création de ces fichiers.	p.86
<u>RECOMMANDATION 22</u>	Que, immédiatement après la création d'un fichier des personnes disparues et d'un fichier des restes humains non identifiés à la Banque nationale de données génétiques, le gouvernement du Canada étudie la possibilité de créer un fichier des victimes et entame des discussions avec les provinces et les territoires sur la création d'un tel fichier à la Banque nationale de données génétiques.	p.87

ANNEXE 3 – LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE DU COMITÉ
40^e législature 2^e session			
Gendarmerie royale du Canada	Fourney, Ronald M.	2009-03-25, 26	4
Ministère de la Justice Canada	Yost, Greg	2009-03-26	4
Gendarmerie royale du Canada	Derksen, Jennifer	2009-03-26	4
Ministère de la Justice Canada	Bird, David	2009-03-26	4
Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques	Cory, Peter	2009-04-02	5
Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques	Bergman, Richard	2009-04-02	5
Bureau de la vérificatrice générale du Canada	McRoberts, Hugh	2009-04-22	6
Bureau de la vérificatrice générale du Canada	Fraser, Sheila	2009-04-22	6
Bureau de la vérificatrice générale du Canada	Stock, Gordon	2009-04-22	6
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	Bernier, Chantal	2009-04-22	6
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	Baggaley, Carman	2009-04-22	6
Collège canadien des généticiens médicaux	Somerville, Martin	2009-05-06	7
Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry	Pate, Kim	2009-05-06	7
La Société John Howard du	Jones, Craig	2009-05-06	7

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE DU COMITÉ
Canada			
Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes	Illingworth, Heidi	2009-05-07	7
Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels	Taché, Joanne	2009-05-07	7
Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels	Sullivan, Steve	2009-05-07	7
Ontario's Missing Adults	Dion, Lusia	2009-05-07	7
Victims of Violence (Canadian Centre for Missing Children)	Rosenfeldt, Sharon	2009-05-07	7
40^e législature 3^e session			
Gendarmerie royale du Canada	Fourney, Ronald M.	2010-03-17	1
Gendarmerie royale du Canada	Henschel, Peter	2010-03-17	1
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Laberge, Frédérick	2010-03-18	1
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Dufour, Bob	2010-03-18	1
Ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels	Newman, Jonathan	2010-03-18	1
Ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels	Tessarolo, Anthony	2010-03-18	1
Warnex Services Pro-AND	Chahal, Amarjit	2010-03-24	2
Maxxam Analytique	Westecott, Martin	2010-03-24	2

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE DU COMITÉ
Maxxam Analytique	Murray, Wayne	2010-03-24	2
Sécurité publique Canada	MacKillop, Barry	2010-03-25	2
Ministère de la Justice Canada	Yost, Greg	2010-03-25	2
Criminal Lawyers' Association	Rondinelli, Vincenzo	2010-03-31	3

Wednesday, June 23, 2010

Department of Justice Canada:

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Le mercredi 23 juin 2010

Ministère de la Justice Canada :

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Tuesday, June 22, 2010

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Public Safety.

WITNESSES

Tuesday, June 22, 2010

Public Safety and Emergency Preparedness Canada:

Mary Campbell, Director General, Corrections Directorate;

Paul Shuttle, Executive Director and Senior General Counsel.

National Parole Board:

Harvey Cenaiko, Chairperson;

Shelley Trevethan, Executive Director General;

Denis Ladouceur, Director, Pardons and Clemency;

Gertrude Lavigne, Senior Counsel.

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mardi 22 juin 2010

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Sécurité publique.

TÉMOINS

Le mardi 22 juin 2010

Sécurité publique et Protection civile Canada :

Mary Campbell, directrice générale, Affaires correctionnelles;

Paul Shuttle, directeur exécutif et avocat général principal.

Commission nationale des libérations conditionnelles :

Harvey Cenaiko, président;

Shelley Trevethan, directrice générale exécutive;

Denis Ladouceur, directeur, Clémence et pardons;

Gertrude Lavigne, avocate-conseil.

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

(Suite à la page précédente)



16006

